

CA20N
XC 21
-2006
026

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

OFFICE OF THE PUBLIC GUARDIAN AND TRUSTEE
(Section 3.01, 2004 Annual Report of the Provincial Auditor)

2nd Session, 38th Parliament
54 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts

Office of the Public Guardian and Trustee (Section 3.01, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Bureau du tuteur et curateur public (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.01)

ISBN 0-7794-9416-4

1. Ontario. Office of the Public Guardian and Trustee—Auditing. 2. Public trustees—Ontario. 3. Guardian and ward—Ontario. I. Title. II. Title: Bureau du tuteur et curateur public (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.01)

KEO230 O56 2005

353.474

C2005-964018-9E



Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Michael A. Brown, MPP,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman Sterling, MPP,
Chair.

Queen's Park
December 2005



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114684004>

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd SESSION 38th PARLIAMENT

NORMAN STERLING
Chair

JULIA MUNRO
Vice-Chair

LAUREL BROTEN

RICHARD PATTEN

JIM FLAHERTY

LIZ SANDALS

SHELLEY MARTEL

DAVID ZIMMER

BILL MAURO

Susan Sourial
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

Contents

PREAMBLE	1
Response to Committee Report	1
1. BACKGROUND	1
2. AUDIT OBJECTIVES AND CONCLUSIONS	2
2.1. Overall Audit Conclusions	2
DETAILED AUDIT OBSERVATIONS	3
3. SERVICES TO INCAPABLE PERSONS	3
Staff Complement and Caseload	3
4. ESTATE ADMINISTRATION	5
4.1. Locating Heirs	5
5. ACCOUNTANT OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE	6
Information Sources	7
6. INVESTMENT OF TRUST ASSETS	8
6.1. Engagement of Investment Advisory Firm	8
Investment Advisory Consultant/Selection Process	9
6.2. Selection/Post-selection Performance of Diversified Fund Managers	9
6.2.1. Selection Process	10
6.2.2. Post-selection Performance	10
Fund Manager Selection Strategy	11
6.3. Selection of Fixed Income (Money Market) Funds' Managers	12
6.3.1. Tendering Process (Tendering Procedures)	12
6.3.2. Selection of Money Market Funds' Manager	13
6.3.3. Post-selection Performance (Fixed Income Funds)	13
Tendering Process	14
Contract Fee Adjustment	14
6.4. Investing in the Diversified Fund for Individual Clients	16
6.4.1. Review and Approval Process to Select Clients for Investment	16
6.4.2. Suitability of Investing in the Diversified Fund	17
6.4.3. Asset Allocation	18
Investment Strategies and Case Management	18
Service Delivery Enhancements	19
7. CHARITABLE PROPERTIES PROGRAM	21
Revocation of Charitable Organizations	22
8. LIST OF COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS	23
NOTES	27

PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's¹ report on the Office of the Public Guardian and Trustee (Section 3.01 of the *2004 Annual Report*) on May 12, 2005. The Committee endorsed the Auditor General's findings and recommendations.

The Standing Committee on Public Accounts would like to thank the Deputy Attorney General, Ministry for the Attorney General and his staff for their attendance at these hearings. The Committee acknowledges the assistance provided by the Office of the Auditor General (the Auditor), the Clerk of the Committee, and the Research Officer from the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch at the hearings and during subsequent deliberations.

The format of this Committee report includes introductory information in each section based *directly* on the Auditor's report, an overview of the hearings, and recommendations. A list of the Committee's recommendations is reproduced in the final section of this report.

Response to Committee Report

The Committee requests that the Office of the Public Guardian and Trustee provide the Committee Clerk with a comprehensive response to this report within *120 days* of the date of tabling with the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario. In this report, the Committee has concluded that for certain recommendations a *30 day* timeframe is necessary.

1. BACKGROUND

The Office of the Public Guardian and Trustee (OPGT/Office), which operates under the *Public Guardian and Trustee Act* and other provincial statutes, has various responsibilities which include acting as the guardian of property and/or personal care for mentally incompetent individuals, and administering the estates of persons without a will and without known relatives. The Accountant of the Superior Court of Justice, which is part of this Office, is the depository for all monies, mortgages, and securities, and administers monies to the credit of minors until they reach the age of majority.

The Office charges fees for its services to incapable clients and for administering estates. Total service fees in the year ended March 31, 2004 were approximately \$16.5 million. The Office was responsible for the investment and management of approximately \$1 billion of client assets.

¹ Auditor General - formerly the Provincial Auditor.

2. AUDIT OBJECTIVES AND CONCLUSIONS

The Auditor's objectives were to assess whether the Office had adequate systems and procedures in place to:

- fulfil its key mandates, including: protecting the rights and interests of mentally incapable clients, administering the estates of deceased persons without a will or known next of kin in Ontario, and protecting the public's interest in charities; and
- ensure its services and programs were delivered economically and efficiently.

The audit was substantially completed in March 2004.

2.1. Overall Audit Conclusions

The Office made several key operational improvements in response to the last audit in 1999; however, the 2004 current audit did identify additional areas in need of attention, specifically:

- Administration of Estates - a significant backlog remains in locating heirs.
- Locating Minors Entitled to Assets - a lack of continued follow-up action in locating minors reaching the age of majority for the transfer of assets held for them pursuant to court orders and judgments.
- Management of Assets – several issues were identified in relation to the management of assets entrusted to the Office for investment:
 - the selection of a fund manager that had consistently underperformed in comparison to most of the other candidates and market benchmarks for ten years prior to its selection;
 - payment of management fees in excess of the fees quoted in its successful proposal;
 - inadequate assessment of the suitability of incapable clients with respect to their health and age before investing their funds in higher risk stock markets; and
 - a lack of attention to ensuring appropriate diversity of client investment portfolios resulting in some clients incurring significant losses.

There are adequate procedures for reviewing applications for incorporating charities and for handling complaints. However, the Office did not adequately follow-up on charities deregistered by the Canada Revenue Agency, to ensure the charities' assets were properly distributed to beneficiaries or transferred to successor charities to prevent misuse or misappropriation.

Committee Conclusion

In consideration of the findings in the Auditor's report in 2004 and the hearings in 2005, the Committee's overall conclusion is that the level of accountability

demonstrated by the OPGT must be enhanced, for example, through regular reporting and timely follow-up.

The Committee acknowledges that progress has been made since the Auditor's 1999 report; however, operational and service delivery problems reported on in 2004 must be addressed to resolve long-standing concerns through, for example, aggressive follow-ups of dated files, an established reporting protocol on clients' accounts, and compliance with Management Board directives pertaining to procurement. Clear lines of accountability must be established.

DETAILED AUDIT OBSERVATIONS

3. SERVICES TO INCAPABLE PERSONS

With few exceptions, almost all of the Office's 9,000 cases of incapable clients entail property guardianship. The Office has responsibility for ensuring that clients receive the income and/or benefits to which they are entitled, and assisting with their financial affairs. In the case of clients with real estate or other substantial assets, the Office provides property management services, which includes for example, identifying and accounting for all assets, and arranging for routine property maintenance, and disposal of assets when appropriate.

The Auditor concluded that in guardianship cases, except for the investment of the assets, the Office had improved its services. For example, authority to provide guardianship services was properly obtained on a timely basis, the Office established and generally met performance targets (e.g., field investigation of property, and securing and disposing of assets), and closing-out procedures upon a death were conducted in an appropriate and timely manner.

Committee Hearings

Staff Complement and Caseload

The OPGT has approximately 330 staff providing services in six locations, delivering 14 programs with a budget of \$30.4 million.¹ Client representatives with guardianship responsibilities have an average caseload of approximately 140 clients, and are organized in multidisciplinary teams in the fields of health care, social work and financial planning. In addition, professional support includes lawyers, accountants and investigators.

The guardianship program serves approximately 9,000 clients with assets of approximately \$380 million. A majority of these clients receive social assistance or are institutionalized, and in the order of 44% live in the community.² The OPGT's broad responsibilities include financial management, asset management, substitute decisions on medical treatment, long-term-care admission, litigation, and personal affairs.³ Current workload statistics are as follows:⁴

- 7,000 applications for income and benefits;
- payment of one million bills;

- locating, securing or managing assets and overseeing 10,000 tax filings;
- instituting 2,000 legal actions on behalf of clients' legal interests; and
- an increasing number of home visits (approximately 4,500 in 1999 to around 6,900 in 2004).

The Office attempts to find relatives or parties willing to become private guardians.⁵ Often it is the most complex and difficult cases to manage that become OPGT's responsibility.⁶ The reality, according to the Ministry, is that the Office is handling more cases and serving clients with increasingly complex issues, all of which is placing additional pressure on the Office.⁷

The OPGT is investing additional resources in the improvement of the efficiency, management and monitoring of program areas. In addition to staff increases, a new tracking system has the capability to readily establish the status of a given file, providing follow-ups on accounts. The tracking system is computerized providing annual logging for each file, processing 12,000 applications for benefits and income redirections.

Business Applications Transfer Project

The Business Applications Transfer Project is a large-scale information technology replacement program which will provide a more efficient and user-friendly system, with improved client service.⁸ The OPGT provided the following supplementary information on the implementation of this project following the hearings:⁹

The OPGT's Business Applications Transfer Project (BAT) is underway and has been implemented in some areas of the office already, notably the investigations area and the Accountant of the Superior Court of Justice. The largest component of the project is the property guardianship client management function, which is at the point where all the basic background work has been done and now the detailed business requirements must be articulated. As a forerunner to this step, the current business processes must be mapped and redesigned, to ensure maximum efficiency in the final result. The OPGT has retained a consulting firm with expertise in this area to assist with this process, which is now well underway. This stage should be complete by the end of this year, at which point the new I.T. design for that component can begin, and user testing can then take place.

Committee Recommendation

The Committee is encouraged that the Ministry has taken steps to provide a more efficient and user-friendly system, with improved client service to address the property guardianship client management function.

The Committee therefore recommends that:

1. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its progress in implementing the Business Applications Transfer Project.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

4. ESTATE ADMINISTRATION

The Office administers the estates of individuals (\$5,000 minimum value) who die in Ontario without a will or known next of kin, and it is compensated based on a percentage of the assets. Under the *Escheats Act*, if heirs cannot be located, assets become payable to the province 10 years following the death. As of December 2003, the Office was administering 1,785 outstanding estate files, valued at approximately \$87 million.

4.1. Locating Heirs

The 1999 audit of estate administration identified a lack of timely searches for the heirs of estates; therefore, the Office subsequently took steps to review 547 files with assets valued at more than \$10,000. The Auditor noted that the Office was now more effective in locating heirs on a more timely basis. However, in a number of cases where heirs had been located more than two years ago follow-up letters advising heirs of their entitlements still had not been sent out. The Office attributed this in part to staff turnover.

When heirs are confirmed, an estate file is classified as under interim closure. When assets are distributed the file is closed. The Auditor's review noted that there had been an increase in the number of files closed and the amount distributed since the 1999 audit. However, it will take many years to clear the majority of outstanding files at the current rate of processing. The Office noted that certain external restrictions beyond its control limited the rate of processing.

The Auditor recommended that for the Office to properly discharge its duty as estate trustees, it should increase its efforts to locate heirs and distribute assets on a more timely basis.

Committee Hearings

The current number of outstanding files is 1,700 which includes about 400 pre-1996 files. The asset value attached to these 1,700 claims is about \$70 million. On average each year since 1999, 240 new files were set up and 300 closed. Although the Office has made a special effort to clear the old files, the Committee has concluded that this process needs to be more aggressive.¹⁰

Another approach to assist with the resolution of outstanding files would be to publish the names of deceased OPGT clients on the Office's web site and in newspapers with the objective of having family and other potential beneficiaries contact the Office

Committee Recommendation

The Committee noted that the number of outstanding claims are still significant, and concluded that they require immediate attention.

The Committee therefore recommends that:

2. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its success in locating heirs, particularly relating to the approximately 400 pre-1996 files. The Office should undertake to resolve all pre-1996 files by December 31, 2006. The OPGT's report should address when this initiative will be undertaken, include a status report on all outstanding files, and provide the expected date at which OPGT will be current on all other files.

The publication of the names of deceased OPGT clients on the website or in the local community newspaper be implemented as a means for advising family members and other potential beneficiaries.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

5. ACCOUNTANT OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE

The Accountant of the Superior Court of Justice is the depository, for all monies, mortgages and securities paid into, or lodged with the court; and acts as a custodian and invests funds for clients. Funds are received and released pursuant to judgments and orders of the court, and the Office administers the funds of minors until they reach the age of majority (18) or as specified by the court. As of November 2003, the Accountant had approximately \$501 million in assets under its administration, representing 25,500 minor accounts and 12,500 litigant accounts.

In 2000 the Office undertook to clear its backlog, paying out approximately 85% of the assets identified as being overdue in the 1999 audit. As of March 2004, more than 600 of the former minors, with about \$4.6 million in assets, had not been paid. Since 2000, the initial notifications to minors about entitlements have been sent out on a timely basis; however, there has been a lack of follow-up to search for minors where the current address was unknown.

The Auditor recommended that to ensure beneficiaries receive funds when they are legally entitled to them, the Office should initiate more rigorous and timely follow-up action to locate and distribute funds to intended beneficiaries.

Committee Hearings

Information Sources

Several factors contributed to the backlog, for example, there had not been requirements to place a great deal of information on file at the time of the original payment.¹¹ This lack of information and the age of some files compounded the problems encountered in locating certain individuals. Also, when the office took over the function of the Accountant it was not the practice to search for minors who have reached the age of majority and who would have been entitled to their assets.¹² The OPGT turns to other government sources such as the Ministry of Transportation, and as the last resort, the Ministry of Health to fill information gaps in its files.¹³

Committee Recommendation

The Committee acknowledged that the OPGT has taken action to follow-up on all files, particularly with the notification of individuals having reached the age of majority. However, the sharing of information between the Ministry of Health and the OPGT was not formalized at the time of the hearings pending the Ministry of Health obtaining the necessary regulatory power to do so.¹⁴

The Committee therefore recommends that:

3. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on the status of the Public Guardian and Trustee's arrangement with the Ministry of Health to share Ministry information for the purposes of locating individuals.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6. INVESTMENT OF TRUST ASSETS

The Office acts as a trustee, managing and investing trust assets of approximately \$1 billion. Its objective is to earn a reasonable rate of return, while maintaining the principal and investments.

The Office invests trust assets in accordance with the *Financial Administration Act* and the *Trustee Act*, primarily within fixed income securities. Amendments to the *Trustee Act* require the use of a “prudent investor standard” and stipulate requirements with respect to investing trust property in any form of property (including stocks), and ensuring investments are diversified. The Office uses investment management firms to administer its investments in a diversified fund and fixed income fund.

6.1. Engagement of Investment Advisory Firm

The Office has used the same investment advisory firm since 1992 to provide continuous general advice relating to the investment of funds, including recommendations on asset mix, investment policies and strategies. The firm also provides advice on and assists in the evaluation and selection of investment managers. The Management Board of Cabinet directive on consulting services stipulates practices to be followed in selecting vendors to ensure contract competition in an open and fair bidding process, and that vendors not be permitted to gain a monopoly for a particular kind of work.

The most recent contract was awarded through a request for proposals (RFP) posted on MERX, which is an electronic tendering system. The Office received only two bids in addition to the incumbent firm, and the combined scores awarded to these competitors were lower than the score of the incumbent firm. The Auditor expressed several concerns with the process followed:

- limited timeframe to develop a proposal and submit a bid, as the incumbent firm had the advantage due to its long-term familiarity with the Office; and
- the incumbent investment advisory firm was registered with the Ontario Securities Commission as an investment counsel prior to 1998, but its registration lapsed in 1998.

The Auditor expressed concern that firms providing investment advisory services are usually registered as investment counsel with the provincial securities commissions in the provinces where they are operating, and secondly that a situation of continuous reliance could arise, based on a long standing relationship with a given firm.

The Auditor recommended that to obtain better value and to avoid continuous reliance on a particular vendor, the Office should establish appropriate mechanisms for attracting more potential vendors for the provision of investment advisory services.

The Office acknowledged that the posting on MERX was for 14 days as opposed to the 15 days required by Management Board. The OPGT committed to comply with policy in future RFPs and will consider ways to attract additional potential vendors.

Committee Hearings

Investment Advisory Consultant/Selection Process

The investment consultant has responsibility for reviewing reports received by the OPGT on a quarterly basis from its investment fund managers. In turn a report is prepared analyzing their performance based on established benchmarks, taking into account other factors such as the economy's overall performance.¹⁵

The investment advisory firm operates under a contract with a termination date. It has a three-year term with the possibility of two extensions of up to a year each, and is therefore not open-ended.¹⁶ The current contract was coming due and at the time of the hearings, and therefore would be operating under an extension.¹⁷ An RFP was posted on MERX and responses were being considered.¹⁸

A second point of interest was registration with the OSC. It was explained that this is not required unless the firm is providing specific advice on individual buy and sell decisions of a given stock. This was not the case with the OPGT.¹⁹ To the contrary, general advice is provided on the stock market and overall performance, given established benchmarks.²⁰

Committee Recommendation

The Committee concluded that an evaluation would be beneficial to clarify the roles of external investment consultants.²¹

The Committee therefore recommends that:

4. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of its recent tender for its investment consultant.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6.2. Selection/Post-selection Performance of Diversified Fund Managers

The Office posted an RFP in 2000 for investment management firms to manage the diversified equity fund. A total-performance benchmark was used to evaluate the candidates, using numerical scores for ranking and selection. Based on the 15 proposals received, five firms were short-listed and interviewed. Two investment

managers were selected to manage the diversified fund and each was given over \$50 million to invest.

6.2.1. Selection Process

The Auditor noted that while the candidate with the second highest scores met the performance benchmark criteria established by the Office, the candidate with the highest scores did not. The Office's top-choice candidate consistently had the lowest annualized investment performance of all the short-listed candidates. Management indicated that investment performance was important, but that other factors had to be considered. According to management, a screening of all 15 candidates had already been done to eliminate consistent underperformers. Consequently, performance was no longer an important factor in ranking short-listed candidates.

The Auditor noted that the top-choice candidate was short-listed despite the fact that its performance in terms of annualized returns over the years was the lowest of all short-listed candidates and was 13th out of all 15 candidates. Overall it had not met the total-performance benchmark on an annualized return basis in the eight years prior to selection.

The Auditor's review of the relative performance of the two selected managers showed that the second-choice manager provided better returns than the top-choice manager. The Auditor concluded that the screening process was questionable, although the Office had identified past performance as a key selection criteria, it did not clearly identify that this candidate had consistently underperformed.

6.2.2. Post-selection Performance

The two managers selected met the Office's benchmark performance for investments; however, over the 3.5 year period, the return of the manager who had underperformed in prior years was \$10 million lower than that of the other manager.

The Auditor recommended that the Office should critically evaluate the performance of potential investment managers based on investment returns and ensure that its process for selection of investment managers eliminates candidates that consistently underperform.

The OPGT's 2004 response explained that the two managers have different investment styles and therefore each is expected to perform better than the other under contrasting market conditions. Selecting contrasting management styles was intentional to provide a balanced approach in unpredictable markets. Finally, the Office committed to place a greater emphasis on the past performance of consultants for investment management.

Committee Hearings

Fund Manager Selection Strategy

The Committee addressed the extent to which the selection of managers accounts for past performance.²² The OPGT indicated that a firm's history is only one indicator in its evaluation and that other criteria are important in the selection of a fund manager. These include, for example, investment philosophy and management style, succession planning at the firm, client services, the firm's reputation, and risk controls.²³ The OPGT noted that the firms selected have different investment styles to respond to varying market conditions.²⁴

OPGT Oversight Function

The Committee followed-up with several questions related to the Auditor's observations that the top-choice candidate had the lowest annualized investment performance of all short-listed candidates, and had consistently underperformed in relation to benchmarks for global equity market. The OPGT explained that each fund has benchmarks for monitoring performance and therefore management.²⁵ There are quarterly reports from management firms which are subject to a OPGT consultant assessment, and finally a OPGT review.²⁶ The consultant's responsibility is to analyze the returns for comparison with the established benchmarks. In the event of underperformance against benchmarks, the OPGT may reconsider current management.²⁷

The OPGT noted that the firms considered were all good performers, with some having done better than others. Their record demonstrates as follows:

- the firm selected as the first choice ranked well on a number of criteria and it performed well relative to other industry firms (an independent evaluation of fund managers ranked it in the top list of leading fund managers),²⁸ and
- the OPGT acknowledged that on an annualized basis, over the 10 year period, the first choice ranked fund manager did not do as well as some other firms.²⁹

The OPGT noted that since 2000 the market has not performed well and the second-choice manager with its more conservative style has done better.³⁰ The Office has committed that in the future it will take a critical look at past performance in selecting investment managers.³¹ It will continue to be assisted by members of its investment advisory committee in the selection and ongoing evaluation of its investment managers.

Committee Recommendation

The Committee is encouraged that the OPGT has committed to more critically evaluate past performance in selecting investment managers.³² In addition, it noted that the Office will conduct regular reviews with updates of benchmarks and consider other benchmarks for what it describes as the unique nature of its application.³³

The Committee therefore recommends that:

5. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its quarterly evaluation of investment performance and report publicly on its investment returns compared to industry benchmarks.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6.3. Selection of Fixed Income (Money Market) Funds' Managers

The fixed income funds are comprised primarily of two money market funds and a bond fund. The money market funds, which include government treasury bills and corporate paper, are designed to preserve original capital and generate income; and the objective of the bond fund is to generate a high, stable income yield, while preserving the original capital.

6.3.1. Tendering Process (Tendering Procedures)

The Management Board of Cabinet directive for the procurement of goods and services has specific competition requirements. For example, services with an estimated total contract value of over \$100,000 must be acquired through an open tendering process. The reasons for any exceptions to open tendering must be justifiable and properly documented, with prior approval of the deputy head or designate.

The Office followed the proper open tender process for the smaller diversified fund of just over \$100 million, but did not follow an open competitive process in the case of the management of the \$800 million fixed income funds that had expected total contract values of over \$500,000 for three years. There were several issues identified with the process followed:

- a closed process was conducted where tenders were only invited from the four investment managers administering the diversified fund and the fixed income funds; and
- there was no evidence of prior approval from the Deputy Attorney General, and no documentation on the decision not to follow an open tendering process as required by Management Board of Cabinet.

The Office explained that it decided not to consider other candidates as the current managers had previously been retained through a formal tendering process. In addition, they were performing adequately, and understood the Office's mandate and investment objectives.

6.3.2. *Selection of Money Market Funds' Manager*

Using an RFP process, the Office selected the same candidate who managed the diversified fund to also manage the money market fund. The Office's rationale for selecting the same manager was as follows:

- the three potential managers exhibited the same performance on an annualized five-year basis; and
- the selection was mainly based on management fees as differences in performance were not significant.

The Auditor noted that on an annualized basis the selected candidate's performance was the lowest of all candidates in seven of the prior 10 years. While the selected candidate offered a more attractive fee quote than the incumbent manager's fee, the incumbent had a better performance record. The Auditor noted that subtracting the higher fee difference from the extra returns, the net return from the incumbent manager would have been significantly greater.

The Office considered the lower fee quote to be the primary criterion for awarding the contract; however, subsequent to the awarding of the contract the selected candidate was granted a higher fee because the firm indicated that it had made an error in its quotation. The Auditor questioned this decision, given that the Office had invited both firms to resubmit their fee quotes before the selection. Neither firm changed their quote and the lower fee quoted was the main reason the firm was selected.

6.3.3. *Post-selection Performance (Fixed Income Funds)*

Unlike the smaller diversified fund, the fixed income funds were not designed to have two managers for comparison and monitoring purposes. The newly selected investment management firm for the money market fund had been evaluated using a performance benchmark that was inappropriate, given that it applied to relatively risk-free treasury bills. In fact, approximately half the fund was invested in higher-risk corporate paper. Despite this fact, performance was only marginally above risk-free investment, prior to management fees. Finally, the Office had not established performance benchmarks for the bond fund as the bonds were to be held to maturity. The Auditor recommended that more appropriate investment benchmarks needed to be taken into account in comparing the actual performance of this fund against accepted industry benchmarks.

The Auditor recommended that to enhance returns for its clients, when selecting money market investment managers, the Office should:

- use an open, competitive tender process, such as posting requests for proposals for all significant contracts on the public electronic tendering system; and
- evaluate candidates based on a combination of performance and fees.

Furthermore, the Auditor indicated that the Office should not pay fees higher than those agreed to when the contract was awarded, and that the Office should establish appropriate indicators to measure the performance of its fund managers against appropriate investment benchmarks.

The Office has agreed to follow an open, competitive tender process in the future, and it accepts that the contract fee adjustment should have been refused. Also, the Office explained that the benchmark used for the money market fund is standard in the industry.

The office indicated that the bond fund does not have a benchmark based on its unique structure (investments are held to maturity). The manager is monitored and returns on the OPGT bond fund have consistently exceeded returns on other types of fixed income instruments. Finally, the Office agrees with having benchmarks and metrics in place, with regular updating.

Committee Hearings

The Committee focused on certain aspects of the issues identified in the management of the fixed income funds; namely, the nature of the tendering process, and the OPGT's decision to permit a firm to amend an error in a tender document. The Ministry has committed to closely monitor the current bond fund manager to ensure compliance with fund policies.³⁴

Tendering Process

The Auditor concluded that in looking at past performance, perhaps the OPGT should have considered the higher performing manager. According to the OPGT the difference in performance over the past 10 years has been very small. Furthermore, the investment consultant that assisted in the selection process indicated that the Office should focus on other criteria in making a decision, for example, fees, which after the contract adjustment, were still better than the competition.

Contract Fee Adjustment

The Auditor concluded that the OPGT should not have accepted a fee adjustment by the firm selected to manage certain investment accounts.³⁵ The rationale for the OPGT accepting the amended fee was as follows:

We accepted the change at the time because, although the bidder had made a mistake in its fee quotation, the new, adjusted fee was still below those of other competitors who had presented bids. In addition, since the original fee quoted was in error, it was also possible that it could not have been legally enforced. The adjusted fee was considered to be a reasonable resolution of the issue at the time it was accepted.³⁶

The Office went back to the candidate to confirm the proposed fee structure, and the firm was selected with the very competitive fee proposed. The Committee noted that the error in the tendering document was not corrected even though the firm was given the opportunity to resubmit a fee quote.

The Ministry accepted the responsibility for these events, and explained things could have been done better.³⁷ The OPGT maintained that this bid was still the lowest, and ultimately would have been selected.³⁸ Furthermore, the Ministry concluded that legally it may have been difficult to compel performance.

The Auditor's issue was that performance should be taken into consideration, in addition to fees.³⁹ It was pointed out by the Auditor during the hearings that the track record of the number two candidate was better, earning more on the money market investments, and that the OPGT's criterion for fee structure should be addressed.⁴⁰

Fund Managers' Performance Evaluation

Current practices require that the following steps be followed:

- review of performance by the managers on a regular basis;
- quarterly meetings with the investment advisory committee;
- meetings with the managers and with the consultant to obtain advice; and
- review performance and decide on the need to go to tender for a new manager.⁴¹

A decision will be made this year on whether to tender the contract again.⁴²

Committee Recommendation

The Committee acknowledged that initiatives have been taken to address the Auditor's concerns. However, it concluded that supplementary information is required on several issues to ensure that permanent solutions have been achieved with respect to these issues, such as open/competitive tendering practices and accounting for past professional performance in assessing a tender.

The Committee expressed concerns over the appropriateness of the OPGT's action in requesting bidders to resubmit their quotes after the tender was already finished. The Committee also concurs with the Auditor that the Office should not pay fees higher than those contractually agreed to. As noted, the OPGT acknowledged that the fee adjustment should not have been made.

Also, given that a low fee structure was quoted, accepted and then amended by the firm selected raises the matter of fairness to other competitors at the time.

The Committee therefore recommends that:

6. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its adherence to established criteria in the tendering process. The plan should address:

- **assurance that past net investment performance (over an extended period) will be carefully evaluated at the tendering stage for all bidders;**
- **attention to project fees;**
- **adherence to an open and competitive tender process, consistent with Management Board directives and guidelines; and**
- **establishment of a process for corrective action, including retendering of open contracts, where net performance has been consistently below benchmark levels over an extended period of time.**

The Office of the Public Guardian and Trustee should re-tender its investment fund manager's contracts for the money market fund, and for the diversified fund that had consistently underperformed.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6.4. Investing in the Diversified Fund for Individual Clients

Most clients have limited funds which are invested in the Office's fixed income fund to generate steady interest income, rather than in the diversified equity fund. The latter fund is used for clients with significant assets that are not required for daily living for at least five years. The diversified fund is a higher-risk fund requiring a financial review by a financial planner, with input from the client's caseworker and the caseworker's team leader, prior to making an investment recommendation.

6.4.1. Review and Approval Process to Select Clients for Investment

The Auditor assessed whether only eligible clients were selected for participation in the diversified fund. The financial planning process was reviewed, and the Auditor concluded that in the majority of cases, financial plans of incapable clients were not provided to caseworkers for review.

According to management, the staff was unclear on the Office's financial planning requirements. The procedures requiring formal documented approval, for example, were not implemented until November 2000, and most of the investments addressed were made in August 2000. Formal documentation of

consultations was incomplete, and as of March 2004 no follow-up documentation had been completed. At the centre of this discussion is the suitability of investment plans.

The Auditor recommended that to ensure major investment decisions made for individual clients are appropriate and prudent, a proper process of consultation, review, and approval should be followed.

A review was completed, and the OPGT now ensures that files are properly documented following consultation with caseworkers.

6.4.2. Suitability of Investing in the Diversified Fund

Incapable Clients

An assessment of a client, with respect to their health and age, must be conducted prior to investing in the diversified fund. At issue is whether the client may require funds over the five-year period as in this case, investment in equity funds needs careful evaluation. The Auditor questioned the Office's practice of making general assumptions about life expectancy, rather than assessing each individual's state of health. The Auditor noted that of the 50 clients identified, approximately 50% died within three years of their funds being invested.

For Minor Clients of the Accountant of the Superior Court

Clients are generally entitled to their funds once they reach 18 years of age. Therefore, financial guidelines for five year investments stipulate that a minor's assets may be invested in the diversified fund provided that the child is 12 years of age or younger. The Auditor noted that these investment guidelines were not consistently followed, with respect to consideration of health assessments, age criteria, and consultations with parents or guardians regarding the child's personal circumstances.

The Office of the Children's Lawyer was contacted with respect to information pertaining to investments. However, the Office of the Children's Lawyer questioned whether it would add any value to the investment process as its role was minimal and its information on their clients limited.

The Auditor recommended that to minimize the risk of financial losses to clients because of short-term market fluctuations, the Office should improve its review, oversight, and approval processes and ensure that its current investment guidelines are being adhered to.

The OPGT reviews a client's health status prior to preparing a financial plan for investments, assessing risk factors. It is taking steps to improve the process for assessing and documenting health status, and since 2003 the Office has communicated with parents/guardians on behalf of minors when making investment decisions. In the case of investments in the diversified fund, the Office advises parents/guardians and requests relevant information on health and financial requirements.

6.4.3. Asset Allocation

The *Trustee Act* requires that a trustee must diversify the investment of trust property. The Investment Fund Institute of Canada (IFIC) advises that prudent investment strategies should include a mix of fixed income investments, and stocks. As investors grow older, it is recommended that the asset mix should be adjusted to decrease the percentage of stocks in favour of fixed income instruments, based on the client's risk tolerance. The Office did not comply with its policy requiring staff to periodically review clients' assets to ensure appropriate diversification. For example, for the 22 clients the Auditor reported on who died within three years of their funds being invested in the diversified equity funds, the Auditor found that half of their holdings were in stocks instead of only 20%, as suggested by the IFIC guidelines at the time of the investment.

As well, the Auditor's examination of files revealed that there had been no disposal of stocks in order to reduce the risk of over concentration. Consequently, some clients who died incurred financial losses because their significant stockholdings were not diversified. For example, an elderly client had one stockholding that was worth over \$3 million, representing more than 80% of the client's asset mix in early 2000. The Auditor noted that the recommendation of the Office's financial planner to sell at least 75% of this stockholding was never implemented. Instead, in August 2000 the Office invested an additional \$400,000 of the client's remaining cash in the equity fund. By the time this client died three and a half years after the recommendation to sell, the total stockholdings' market value had fallen from its August 2000 value by over 80%.

The Auditor recommended that to ensure clients' assets are not exposed to undue risk, the Office should regularly review client portfolios and act on a timely basis on recommendations from financial planners for these portfolios.

The OPGT has increased its complement of financial planners and their advice is being responded to in a timely manner. In addition, the Office was developing a plan for the regular review of client portfolios, with priority being given to higher risk files.

Committee Hearings

Investment Strategies and Case Management

An investment strategy is dependent on a number of factors.⁴³ According to the Office, developing a client's profile presents challenges as it may be impossible under certain circumstances to enquire about a client's tolerance for investment risk or health matters. Therefore, the Office works with parents or guardians to assemble information on a client's health and financial needs for the purposes of financial planning.⁴⁴ In certain situations it may be a judgment call on which course of action to adopt.

Portfolio Losses

The Committee addressed instances of substantial losses in certain portfolios.⁴⁵ The Ministry explained that the volatility in the markets in recent years meant that clients with private stock portfolios experienced major swings with gains and losses. The Ministry explained the events and consequences for certain portfolios, as follows:

Because of their strong cash positions, all of these 22 clients were considered to be good candidates for long-term investments with a substantial weighting in equities, the idea being that satisfactory growth would be achieved, with the effect of market volatility being smoothed out over time. Unfortunately, each of the clients passed away unexpectedly and was unable to benefit personally from this longer-term strategy.⁴⁶

The Office is aware of market volatility and the need to check the asset mix to provide for the maximum steady return, matching the needs, the profile, the age and the health of the client.⁴⁷ According to the Ministry, criteria were followed in making investment decisions, for example, cash-on-hand and cash requirements in the short term, and the level of financial security required over the longer term.⁴⁸ Several investment portfolios were over weighted in equities contrary to investment guidelines.⁴⁹ The Auditor's stressed the need to diversify assets, and to monitor equity-fixed income mix, which has not been the case.⁵⁰

Service Delivery Enhancements

Action has been taken to address management procedures and fund management methodology. The management review is more thorough at the front end, entailing the following:

- identification of all assets;
- transfer of each file to a financial planner for the preparation of a financial plan;
- an immediate review of file's with investments of \$10,000 or more with a financial planner;
- presentation of recommendations to the client services representative responsible for making decisions on behalf of the client;
- implementation of recommendations by the client services representative; and
- the financial planner forwards the plan to the Office, thereby effecting the transaction.⁵¹

The Office has revised its policy for managing individual clients' funds to include the following:

- Financial Review – a very thorough review, with attention to timeliness built in;
- Management Oversight – the planner and client representative, and management follow-up on the implementation of recommendations; and
- Investment for the Elderly – the policy has now been changed to not invest in equities if clients are over 75 years old. For those clients who are already in stock when they come to the OPGT, an exit strategy is established with portfolio monitoring.⁵²

The major difference following the audit is that the monitoring has been improved, specifically through oversight at more senior levels.⁵³ Also, procedures have been tightened up and staff is aware of the administrative requirements.⁵⁴

Financial Planning

Recommendations made by financial planners are carefully considered by a client representative, with follow-up.⁵⁵ The Ministry explained the procedures and policies pertaining to financial planners' recommendations:

- the financial planner fills out a financial plan, which is offered to the client services representative (substitute decision-maker on file); and
- in the event that the recommendation is not going to be followed, the team leader for the client services representative takes it up with the financial planner's manager.

The Office has defined policies and procedures to ensure that recommendations are dealt with appropriately.⁵⁶

The Office is mindful of the need to ensure timely decisions, particularly on more complex portfolios.⁵⁷ The OPGT has hired additional staff for asset management, strengthened procedures and educated staff in this regard.⁵⁸ However, the entire process can take up to six months from inception to the completion of the financial plan and the implementation of decisions.⁵⁹ The Committee expressed concern that this timeframe may be too lengthy for certain investment portfolios.⁶⁰

Committee Recommendation

The Auditor's concerns centred on subjecting major investment decisions to the proper consultation/review/approval processes; minimizing the risk of financial losses through review/oversight/approvals steps; and ensuring regular portfolios reviews with attention to the advice of financial planners. The Committee acknowledges that the OPGT has taken action in critical areas to address these concerns.

For example, the Ministry concurs that investment decisions for individual clients should be fully documented and has followed up on this matter.⁶¹ There are to be regular reviews of files, with attention to the client's health, and the

interrelationship with other investment factors. At the time of the hearings, planning was ongoing to address the portfolio reviews, with a commitment to act promptly on recommendations from financial planners.⁶² Also, plans are underway to improve the process for assessing a client's health.⁶³ The Committee is encouraged by the response, but stressed that the timeframe on all activities must be timely and therefore responsive to market circumstances.⁶⁴

The Committee therefore recommends that:

7. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its initiatives to address the concerns identified with the diversified fund related to the management of client portfolios.

The Office's report should address, but not be limited to addressing, the following:

- completion of client documentation for investment decisions (e.g., assessment of risk factors such as a client's health status and financial requirements prior to preparing a financial plan), and the results of initiatives to improve the procedures for assessing and documenting health status;
- the frequency and results of internal portfolio reviews;
- the lengthy timeframe for the completion of a financial plan and the implementation of decisions (approximately 6 months);
- the Office's record on advising parents/guardians prior to investing in the diversified fund;
- the timeliness of responses to financial planners' recommendations; and
- oversight by senior management to ensure compliance with all OPGT investment guidelines.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

7. CHARITABLE PROPERTIES PROGRAM

The Office's Charitable Properties Program protects the public's interests in charitable properties in Ontario, for example, by reviewing applications of organizations wanting to incorporate as charitable corporations. The Auditor noted as follows:

- adequate procedures were in place to review applications for the incorporation of charitable organizations and to handle complaints in a timely manner; and

- there were weaknesses in following up on the status of charities deregistered by the Canada Revenue Agency (CRA). Specifically, the Office did not ensure that prior donations to deregistered charities were distributed to intended beneficiaries or transferred to successor charities.

In 2003, the Office contacted approximately 350 Ontario charitable organizations out of 1,100 that had been deregistered by the CRA between July 2002 and July 2003. More than 300 of these organizations did not respond to the request for information on the reasons for the revocation of their charitable status, the winding up of operations, and the proposed plan to distribute their charitable property. Furthermore, the Office did not have plans to follow-up with these deregistered charities to ensure the proper distribution of assets, and it did not request information with regard to the deregistered Ontario charities.

The Auditor recommended that to ensure charitable assets are distributed to intended beneficiaries or successor charities, the Office should review the CRA's reasons for deregistering charities on a timely basis and immediately follow-up on any organizations that may represent a higher risk of misusing or misappropriating their charitable donations.

The Office responded in 2004 that it was consulting with the CRA to obtain information on charities indicating the cause for deregistration and the potential risk to a charitable property. This information was necessary to implement the Auditor's recommendation.

Committee Hearings

Revocation of Charitable Organizations

The OPGT's concern is with the fate of a charitable property when charities wind up.⁶⁵ If there are concerns with the disposal of property, the OPGT has the option of following-up with the directors, and it has the authority to take legal action to compel the charity to produce its accounts for the purposes of determining whether it is being managed appropriately.⁶⁶

The Office confirmed that in September 2003, 350 letters were sent to former Ontario charities deregistered by the CRA, enquiring about the reasons for the revocation and action taken to close the operations. The Office did not follow-up on these letters, in spite of having received fewer than 50 replies.⁶⁷ In the past, CRA had published a monthly list of charities that had been deregistered. It became an annual list in 2003.⁶⁸

The Committee focused on the tools available to OPGT to address deregistered charities, specifically the management of assets in the winding down of these entities.⁶⁹ The OPGT has been working with CRA on developing a protocol to obtain the necessary information, and agreements for the sharing of information have been developed.⁷⁰

Committee Recommendation

Follow-up on charitable assets is required to establish the level of risk at deregistration. Under a new federal-provincial protocol, the federal government will inform the province when a charity has been deregistered, and will share relevant information. The Ministry received the initial information in early 2005 and a review was underway at the time of the hearings.

The OPGT will be targeting charities requiring follow-up, but the challenge will be to determine which entities fall into this category.⁷¹

The Committee therefore recommends that:

8. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on the following matters related to the deregistration of charities:

- the effectiveness of the new federal-provincial protocol for the sharing of information on these charities between the Canada Revenue Agency and the Office of the Provincial Guardian and Trustee;
- the findings from the initial information provided in 2005, specifically the status of assets with an indication of potential risk to charitable properties; and
- the action taken by the Office based on the information provided in 2005, with the results.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

8. LIST OF COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS

The Committee requests that reports on the following recommendations be provided to the Committee Clerk.

1. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its progress in implementing the Business Applications Transfer Project.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

2. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its success in locating

heirs, particularly relating to the approximately 400 pre-1996 files. The Office should undertake to resolve all pre-1996 files by December 31, 2006. The OPGT's report should address when this initiative will be undertaken, include a status report on all outstanding files, and provide the expected date at which OPGT will be current on all other files.

The publication of the names of deceased OPGT clients on the website or in the local community newspaper be implemented as a means for advising family members and other potential beneficiaries.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

3. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on the status of the Public Guardian and Trustee's arrangement with the Ministry of Health to share Ministry information for the purposes of locating individuals.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

4. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of its recent tender for its investment consultant.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

5. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its quarterly evaluation of investment performance and report publicly on its investment returns compared to industry benchmarks.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its adherence to established criteria in the tendering process. The plan should address:

- assurance that past net investment performance (over an extended period) will be carefully evaluated at the tendering stage for all bidders;
- attention to project fees;
- adherence to an open and competitive tender process, consistent with Management Board directives and guidelines; and
- establishment of a process for corrective action, including retendering of open contracts, where net performance has been consistently below benchmark levels over an extended period of time.

The Office of the Public Guardian and Trustee should re-tender its investment fund manager's contracts for the money market fund, and for the diversified fund that had consistently underperformed.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

7. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on its initiatives to address the concerns identified with the diversified fund related to the management of client portfolios.

The Office's report should address, but not be limited to addressing, the following:

- completion of client documentation for investment decisions (e.g., assessment of risk factors such as a client's health status and financial requirements prior to preparing a financial plan), and the results of initiatives to improve the procedures for assessing and documenting health status;
- the frequency and results of internal portfolio reviews;
- the lengthy timeframe for the completion of a financial plan and the implementation of decisions (approximately 6 months);
- the Office's record on advising parents/guardians prior to investing in the diversified fund;
- the timeliness of responses to financial planners' recommendations; and
- oversight by senior management to ensure compliance with all OPGT investment guidelines.

8. The Office of the Public Guardian and Trustee report to the Standing Committee on Public Accounts on the following matters related to the deregistration of charities:

- **the effectiveness of the new federal-provincial protocol for the sharing of information on these charities between the Canada Revenue Agency and the Office of the Provincial Guardian and Trustee;**
- **the findings from the initial information provided in 2005, specifically the status of assets with an indication of potential risk to charitable properties; and**
- **the action taken by the Office based on the information provided in 2005, with the results.**

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

NOTES

¹ Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (12 May 2005): P-393.

² Ibid., P-393.

³ Ibid.

⁴ Ibid., P-393 and P-394.

⁵ Ibid., P-394.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ The Office of the Public Guardian and Trustee provided this information to the Committee in an e-mail dated October 28, 2005 via Legislative Research and Information Services.

¹⁰ Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (12 May 2005): P-406 and P-407.

¹¹ Ibid., P-406.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., P-404.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., P-400.

²² Ibid., P-402.

²³ Ibid., P-402 and P-394.

²⁴ Ibid., P-402.

²⁵ Ibid., P-401 and P-402.

²⁶ Ibid., P-402.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., P-394.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., P-395.

³⁵ Ibid., P-394.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., P-398.

³⁸ Ibid., P-397.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., P-398.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., P-405.

⁴⁴ Ibid., P-395.

⁴⁵ Ibid., P-398.

⁴⁶ Ibid., P-395.

⁴⁷ Ibid., P-399.

⁴⁸ Ibid., P-395.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., P-396.

⁵¹ Ibid., P-399.

⁵² Ibid., P-400.

⁵³ Ibid., P-397.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., P-396.

⁵⁶ Ibid., P-397.

⁵⁷ Ibid., P-398.

⁵⁸ Ibid., P-399 and P-395.

⁵⁹ Ibid., P-399.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid., P-395.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid., P-399.

⁶⁵ Ibid., P-407.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid., P-395.

⁶⁸ Ibid., P-407.

⁶⁹ Ibid., P-406.

⁷⁰ Ibid., P-406 and P-407.

⁷¹ Ibid., P-407.

- ⁵¹ Ibid., P-399.
⁵² Ibid., P-400.
⁵³ Ibid., P-397.
⁵⁴ Ibid.
⁵⁵ Ibid., P-396.
⁵⁶ Ibid., P-397.
⁵⁷ Ibid., P-398.
⁵⁸ Ibid., P-399 et P-395.
⁵⁹ Ibid., P-399.
⁶⁰ Ibid.
⁶¹ Ibid., P-395.
⁶² Ibid.
⁶³ Ibid.
⁶⁴ Ibid., P-399.
⁶⁵ Ibid., P-407.
⁶⁶ Ibid.
⁶⁷ Ibid., P-395.
⁶⁸ Ibid., P-407.
⁶⁹ Ibid., P-406.
⁷⁰ Ibid., P-406 et P-407.
⁷¹ Ibid., P-407.

¹ Ontario, Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (hansard), Première Session, 38^e Législature (12 mai 2005), P-393.

⁹ Le Bureau du Tuteur et curateur public a fourni ces renseignements au Comité dans un courriel daté du 28 octobre 2005, transmis par l'entremise des Services de recherches et d'information de l'Assemblée législative.

¹⁰ Ontario, Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (hansard), Première Session, 38^e Législature (12 mai 2005), P-406 et P-407.

- ¹¹ Ibid., P-406.
- ¹² Ibid.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Ibid., P-404.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ Ibid., P-400.
- ²² Ibid., P-402.
- ²³ Ibid., P-402 et P-394.
- ²⁴ Ibid., P-402.
- ²⁵ Ibid., P-401 et P-402.
- ²⁶ Ibid., P-402.
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ Ibid.
- ³¹ Ibid., P-394.
- ³² Ibid.
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Ibid., P-395.
- ³⁵ Ibid., P-394.
- ³⁶ Ibid.
- ³⁷ Ibid., P-398.
- ³⁸ Ibid., P-397.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ Ibid., P-398.
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ Ibid., P-405.
- ⁴⁴ Ibid., P-395.
- ⁴⁵ Ibid., P-398.
- ⁴⁶ Ibid., P-395.
- ⁴⁷ Ibid., P-399.
- ⁴⁸ Ibid., P-395.
- ⁴⁹ Ibid.
- ⁵⁰ Ibid., P-396.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

7. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des initiatives qu'il a prises pour répondre aux préoccupations relatives au fonds diversifié et à la gestion des portefeuilles des clients.

Le rapport du Bureau devrait traiter, entre autres, de ce qui suit :

- la collecte des renseignements requis sur le client pour pouvoir prendre des décisions d'investissement (p. ex. évaluation des facteurs de risque tels que l'état de santé et les besoins financiers du client avant la préparation d'un plan financier), et les résultats des initiatives visant à améliorer les procédures d'évaluation et de documentation de l'état de santé;
- la fréquence et les résultats des examens internes des portefeuilles; la longueur des délais établis pour l'élaboration d'un plan financier et la mise en œuvre des décisions (environ six mois);
- la mesure dans laquelle le Bureau a avisé les parents ou tuteurs avant d'investir dans le fonds diversifié;
- la rapidité des réponses aux recommandations des planificateurs financiers;
- la surveillance assurée par la haute direction afin de garantir la conformité aux lignes directrices du BTCP en matière d'investissement.

8. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des questions suivantes liées à la révocation de l'enregistrement des œuvres de bienfaisance :

- l'efficacité du nouveau protocole fédéral-provincial pour le partage de l'information sur ces œuvres de bienfaisance entre l'Agence du revenu du Canada et le Bureau du Tuteur et curateur public de l'Ontario;
- les conclusions tirées à partir de l'information initiale fournie en 2005, particulièrement le statut des actifs et le risque potentiel pour les biens aux fins de bienfaisance;
- les mesures prises par le Bureau sur la base des renseignements fournis en 2005, avec leurs résultats.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des résultats de sa récente demande de propositions à l'intention des conseillers en placements. Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

5. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics de son évaluation trimestrielle du rendement en matière de placements et présente des rapports publics sur son rendement par rapport aux données repères de l'industrie.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics de sa conformité aux critères établis du processus d'appel d'offres. Son rapport devrait :

- fournir l'assurance que le rendement net antérieur (sur une longue période) de tous les soumissionnaires sera soigneusement évalué à l'étape de l'appel d'offres;
- examiner les frais liés au projet;
- assurer la conformité au processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel préconisé dans les directives et lignes directrices du Conseil de gestion;
- établir un plan d'action correctif prévoyant notamment une nouvelle DP pour les contrats ouverts dans les cas où le rendement net est généralement inférieur au niveau de comparaison sur une longue période.

Le Bureau du Tuteur et curateur public devrait lancer une nouvelle DP pour le contrat des gestionnaires du fonds du marché monétaire et du fonds diversifié dont le rendement était généralement inférieur.

- les mesures prises par le Bureau sur la base des renseignements fournis en 2005, avec leurs résultats.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

8. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité demande que les rapports sur le suivi donné aux recommandations suivantes soient transmis à la greffière du Comité.

1. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Projet de transfert des applications de gestion.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

2. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics de son succès dans la recherche des héritiers, particulièrement en ce qui concerne les quelque 400 dossiers antérieurs à 1996. Le Bureau devrait s'engager à régler tous les dossiers antérieurs à 1996 d'ici le 31 décembre 2006. Le rapport du BTCP devrait indiquer quand cette initiative sera prise, faire le point sur tous les dossiers en souffrance et préciser la date à laquelle le BTCP prévoit que tous les autres dossiers seront à jour.

Que le nom des clients décédés du BTCP soit publié sur son site Web ou dans les journaux communautaires locaux afin d'aviser les membres de leur famille et autres bénéficiaires potentiels.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

3. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des dispositions prises avec le ministère de la Santé pour que le Tuteur et curateur public puisse accéder aux renseignements détenus par ce ministère qui l'aideront à trouver les héritiers.

Audiences du Comité

Révocation du statut d'œuvre de bienfaisance

Ce qui intéresse le BTCP, c'est la disposition des biens d'un organisme de bienfaisance après liquidation⁶⁵. Si cette disposition suscite des préoccupations, le BTCP peut assurer un suivi auprès des administrateurs, il est autorisé à tenter des poursuites pour contraindre l'œuvre de bienfaisance à produire ses comptes pour qu'il puisse déterminer si elle est gérée de façon appropriée⁶⁶.

Le Bureau a confirmé qu'en septembre 2003, il avait envoyé 350 lettres à d'anciennes œuvres de bienfaisance de l'Ontario radiées par l'ARC pour leur demander d'indiquer les raisons du retrait de leur statut ainsi que les mesures prises pour liquider leurs affaires. Le Bureau n'a pas donné suite à ces lettres, même après avoir reçu moins de 50 réponses⁶⁷. L'ARC avait l'habitude de publier une liste mensuelle des organismes de bienfaisance radiés. Cette liste est devenue annuelle en 2003⁶⁸.

Le Comité a mis l'accent sur les outils dont le BTCP dispose pour gérer les biens des œuvres de bienfaisance après liquidation⁶⁹. Le BTCP et l'ARC collaboreront à l'élaboration d'un protocole qui permettra au Bureau d'obtenir les renseignements nécessaires et ils ont conclu des ententes pour le partage de l'information⁷⁰.

Recommandation du Comité

Le Bureau doit assurer le suivi des biens aux fins de bienfaisance pour déterminer le niveau de risque en cas de retrait du statut d'organisme de bienfaisance. Aux termes d'un nouveau protocole fédéral-provincial, le gouvernement fédéral informera la province des organismes de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué et lui communiquera les renseignements pertinents. Le ministère a reçu l'information initiale au début de 2005 et un examen était en cours au moment des audiences.

Le BTCP ciblera les œuvres de bienfaisance nécessitant un suivi, mais le défi consistera à déterminer quelles entités tombent dans cette catégorie⁷¹.

Le Comité recommande donc :

8. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des questions suivantes liées à la révocation de l'enregistrement des œuvres de bienfaisance :
 - l'efficacité du nouveau protocole fédéral-provincial pour le partage de l'information sur ces œuvres de bienfaisance entre l'Agence du revenu du Canada et le Bureau du Tuteur et curateur public de l'Ontario;
 - les conclusions tirées à partir de l'information initiale fournie en 2005, particulièrement le statut des actifs et le risque potentiel pour les biens aux fins de bienfaisance;

- la surveillance assurée par la haute direction afin de garantir la conformité aux lignes directrices du BTCP en matière d'investissement.
- Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

7. PROGRAMME DES BIENS AUX FINS DE BIENFAISANCE

Le Programme des biens aux fins de bienfaistance du Bureau protège l'intérêt du public à l'égard des biens aux fins de bienfaistance de l'Ontario, par exemple en examinant les demandes de constitution en société de bienfaistance. Le vérificateur a noté ce qui suit :

- le Bureau avait mis en place des procédures adéquates pour l'examen des demandes de constitution en société de bienfaistance et le traitement des plaintes en temps opportun;

- il y avait des faiblesses dans le suivi des œuvres de bienfaistance dont l'Agence du revenu du Canada (ARC) avait retiré l'enregistrement. En effet, le Bureau ne veillait pas à ce que les dons antérieurs à la radiation soient distribués aux bénéficiaires visés ou cédés aux organismes successeurs.

En 2003, le Bureau a contacté environ 350 des 1 100 œuvres de bienfaistance ontariennes dont l'enregistrement avait été retiré par l'ARC entre juillet 2002 et juillet 2003. Plus de 300 d'entre elles n'ont pas répondu à la demande de renseignements sur les raisons pour lesquelles elles avaient perdu leur statut d'organisme de bienfaistance, leur liquidation et le plan proposé pour distribuer leurs biens aux fins de bienfaistance. Le Bureau n'avait pas établi de plans de suivi pour assurer une distribution appropriée des biens des organismes radés, et il n'a pas cherché à se renseigner sur les raisons du retrait d'enregistrement des œuvres de bienfaistance ontariennes concernées.

Pour que les biens aux fins de bienfaistance soient distribués aux bénéficiaires visés ou aux organismes successeurs, le vérificateur a recommandé au Bureau d'examiner en temps opportun les raisons pour lesquelles l'Agence du revenu du Canada avait retiré l'enregistrement de certaines œuvres de bienfaistance et d'assurer un suivi immédiat des organismes susceptibles de présenter un plus grand risque d'abus ou de détournement des dons de bienfaistance.

Le Bureau a répondu en 2004 qu'il avait engagé des consultations avec l'ARC afin d'obtenir des renseignements sur les raisons du retrait d'enregistrement de certaines œuvres de bienfaistance et les risques potentiels pour les biens aux fins de bienfaistance. Ces renseignements devaient permettre au Bureau d'appliquer la recommandation du vérificateur.

jusqu'à l'achèvement du plan financier et la mise en œuvre des décisions⁵⁹. Le Comité craint que cet échéancier ne soit trop long pour certains portefeuilles d'investissement⁶⁰.

Recommandation du Comité

Le vérificateur insistait principalement sur la nécessité d'assujettir les grandes décisions en matière d'investissement aux processus appropriés de consultation, d'examen et d'approbation; de réduire au minimum le risque de pertes financières par des mesures d'examen, de surveillance et d'approbation; et de soumettre les portefeuilles à des examens périodiques tout en tenant compte des conseils des planificateurs financiers. Le Comité reconnaît que le BTCP a pris des mesures pour répondre aux préoccupations dans ces secteurs critiques.

Par exemple, le ministère convient que les décisions en matière d'investissement prises pour chaque client devraient être pleinement documentées et il a assuré un suivi à cet égard⁶¹. Les dossiers feront l'objet d'un examen périodique, avec attention à l'état de santé du client et sa relation avec d'autres facteurs d'investissement. Au moment des audiences, on continuait de planifier l'examen des portefeuilles, dans l'intention de donner rapidement suite aux recommandations des planificateurs financiers⁶². Il est également prévu d'améliorer la procédure à suivre pour évaluer l'état de santé du client⁶³. Le Comité est encouragé par cette réaction, mais souligne que toutes les mesures doivent être prises en temps opportun et répondre aux conditions du marché⁶⁴.

Le Comité recommande donc :

7. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des initiatives qu'il a prises pour répondre aux préoccupations relatives au fonds diversifié et à la gestion des portefeuilles des clients.

Le rapport du Bureau devrait traiter, entre autres, de ce qui suit :

- la collecte des renseignements requis sur le client pour pouvoir prendre des décisions d'investissement (p. ex. évaluation des facteurs de risque tels que l'état de santé et les besoins financiers du client avant la préparation d'un plan financier), et les résultats des initiatives visant à améliorer les procédures d'évaluation et de documentation de l'état de santé;
- la fréquence et les résultats des examens internes des portefeuilles; la longueur des délais établis pour l'élaboration d'un plan financier et la mise en œuvre des décisions (environ six mois);
- la mesure dans laquelle le Bureau a avisé les parents ou tuteurs avant d'investir dans le fonds diversifié;
- la rapidité des réponses aux recommandations des planificateurs financiers;

- la direction, en collaboration avec un planificateur financier, procède à un examen immédiat des dossiers dont les investissements sont évalués à 10 000 \$ ou plus;

- les recommandations sont présentées au représentant des services à la clientèle chargé de prendre des décisions au nom du client;

- les recommandations sont mises en œuvre par le représentant des services à la clientèle;

- le planificateur financier expédie le plan au Bureau, opérant ainsi la transaction⁵¹.

Le Bureau a révisé sa politique de gestion des fonds des clients de manière à inclure ce qui suit :

- Examen financier – examen approfondi accordant une attention particulière à l'opportunité des investissements;

- Surveillance de la direction – le planificateur, le représentant du client et la direction vérifient si les recommandations ont été mises en œuvre;

- Investissements pour le compte de clients âgés – la politique a été modifiée : il est maintenant déconseillé d'investir dans des actions si le client a plus de 75 ans. Dans le cas des clients qui détiennent déjà des actions lorsqu'ils sont pris en charge par le BTCP, une stratégie de sortie est élaborée et assortie d'une surveillance du portefeuille⁵².

La principale différence qui a suivi la vérification, c'est que la surveillance a été améliorée, particulièrement aux niveaux supérieurs⁵³. En outre, les procédures ont été renforcées, et le personnel a été informé des exigences administratives⁵⁴.

Planification financière

Les recommandations des planificateurs financiers sont examinées avec soin par le représentant du client, qui y donne suite⁵⁵. Le ministre a expliqué les procédures et politiques touchant les recommandations des planificateurs financiers :

- le planificateur financier élabore un plan financier, qui est ensuite présenté au représentant des services à la clientèle (décideur substitut au dossier);
- s'il est décidé de ne pas suivre la recommandation, le chef d'équipe du représentant des services à la clientèle en avise le gestionnaire du planificateur financier.

Le Bureau a défini des politiques et procédures pour s'assurer que les recommandations sont traitées de façon appropriée⁵⁶.

Le Bureau reconnaît la nécessité de prendre des décisions en temps opportun, particulièrement dans le cas des portefeuilles plus complexes⁵⁷. Il a augmenté son personnel de gestion des actifs, renforcé ses procédures et éduqué son personnel à cet égard⁵⁸. Il reste que le processus peut prendre jusqu'à six mois, depuis le début

Audiences du Comité Stratégies d'investissement et gestion des cas

Une stratégie d'investissement repose sur un certain nombre de facteurs⁴³. Selon le Bureau, l'établissement d'un profil d'investissement présente des difficultés car il peut être impossible, dans certaines circonstances, de déterminer la tolérance au risque ou l'état de santé d'un client donné. C'est pourquoi le Bureau s'emploie à assembler, en consultation avec les parents ou tuteurs, les renseignements sur l'état de santé et les besoins financiers du client qui sont requis aux fins de la planification financière⁴⁴. Dans certains cas, la ligne de conduite à adopter peut être une question de jugement.

Pertes de portefeuille

Le Comité a examiné les pertes substantielles enregistrées dans certains portefeuilles⁴⁵. Le ministère a expliqué que les marchés instables des dernières années s'étaient traduits par de fortes fluctuations dans les portefeuilles d'actions des clients. Son explication était la suivante :

[Traduction]

En raison de leur solide position de trésorerie, ces 22 clients étaient considérés comme de bons candidats pour des investissements à long terme axés sur les actions, l'idée étant d'assurer une croissance satisfaisante et d'annuler l'effet de la volatilité des marchés avec le temps. Malheureusement, les clients sont tous décédés subitement et ont donc été incapables de bénéficier personnellement de la stratégie à long terme⁴⁶.

Le Bureau est conscient de la volatilité des marchés et de la nécessité de vérifier la composition des avoirs afin d'assurer un rendement constant maximal, compte tenu des besoins, du profil, de l'âge et de l'état de santé du client⁴⁷. Selon le ministère, les décisions en matière d'investissement ont été prises en fonction de certains critères établis, comme l'encaisse, les besoins en trésorerie à court terme et le niveau de sécurité financière requis à long terme⁴⁸. Plusieurs portefeuilles favorisaient les actions, contrairement aux lignes directrices en matière d'investissement⁴⁹. Le vérificateur a souligné la nécessité de diversifier les avoirs et de surveiller l'équilibre entre actions et obligations, ce que le Bureau n'a pas fait⁵⁰.

Amélioration de la prestation des services

Des mesures ont été prises pour rectifier les procédures de gestion et la méthodologie de gestion des fonds. La revue de direction est plus approfondie en amont, c'est-à-dire que :

- tous les actifs sont identifiés;
- chaque dossier est transmis à un planificateur financier pour qu'il prépare un plan financier;

Le BTCP examine l'état de santé de chaque client avant d'élaborer un plan d'investissement en son nom, en évaluant les facteurs de risque. Il prend des mesures pour améliorer le processus d'évaluation et de documentation de l'état de santé et, depuis 2003, il communique avec les parents ou tuteurs de ses clients mineurs lorsqu'il doit prendre une décision en matière d'investissement. Lorsqu'il envisage des investissements dans le fonds diversifié, le Bureau en avise les parents ou tuteurs et leur demande de fournir les renseignements pertinents sur l'état de santé et les besoins financiers.

6.4.3. Répartition des actifs

La Loi sur les fiduciaires exige des fiduciaires qu'ils diversifient leurs investissements. L'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC) conseille aux investisseurs de faire preuve de prudence en répartissant leurs actifs entre les fonds à revenu fixe et les actions. Il leur recommande d'augmenter la partie revenu fixe de leurs investissements par rapport aux actions au fur et à mesure qu'ils vieillissent, en tenant compte de leur tolérance au risque. Or, le Bureau ne s'est pas conformé à sa politique d'examen périodique des actifs des clients afin d'assurer une diversification appropriée des investissements. Par exemple, le vérificateur a découvert que la moitié des avoirs des 22 clients décédés dans les trois années suivant l'investissement dans le fonds diversifié était investie dans des actions, alors que les lignes directrices de l'IFIC en vigueur au moment de l'investissement recommandaient un maximum de 20 %.

L'examen des dossiers par le vérificateur a également révélé qu'il n'y avait eu aucune vente d'actions visant à réduire les risques pour les clients. Certains clients aujourd'hui décédés ont subi des pertes parce que leurs avoirs, bien qu'importants, n'étaient pas suffisamment diversifiés. Au début de 2000, par exemple, un client âgé détenait un titre d'une valeur dépassant 3 millions de dollars, soit plus de 80 % de ses actifs. Le vérificateur a remarqué que la recommandation de vendre au moins 75 % de ce titre, émise par le planificateur financier du Bureau, n'avait jamais été mise en œuvre. Au contraire, en août 2000, le Bureau a prélevé 400 000 \$ sur ce qui restait au client pour les investir dans le fonds diversifié. Au moment du décès, trois ans et demi après la recommandation de vente, la valeur des actions détenues par le client avait baissé de plus de 80 % par rapport à la valeur enregistrée en août 2000.

Pour que les avoirs des clients ne soient pas exposés à des risques excessifs, le vérificateur a recommandé au Bureau d'examiner périodiquement leurs portefeuilles et de donner suite en temps opportun aux recommandations des planificateurs financiers à cet égard.

Le BTCP a engagé un plus grand nombre de planificateurs financiers et donne suite à leurs recommandations en temps opportun. Il était également en train d'élaborer un plan d'examen périodique des portefeuilles des clients, la priorité étant accordée aux portefeuilles à risque élevé.

Selon la direction, le personnel connaissait mal les exigences du Bureau en matière de planification financière. Les procédures d'approbation documentée formelle, par exemple, n'ont été mises en œuvre qu'en novembre 2000, et la plupart des investissements examinés remontaient au mois d'août 2000. La documentation formelle relative à ces consultations était incomplète et aucune mesure de suivi n'avait été prise au moment de la vérification, en mars 2004. Cette discussion tourne autour du caractère approprié des plans d'investissement. Pour que les importantes décisions en matière d'investissement prises pour le compte des clients soient prudentes et adéquates, le vérificateur a recommandé au Bureau de suivre un processus approprié de consultation, d'examen et d'approbation. Un examen a été effectué, et le BTCP veille maintenant à ce que les dossiers soient bien documentés après la consultation des chargés de cas.

6.4.2. Pertinence d'investir dans le fonds diversifié

Clients frappés d'incapacité

Le Bureau doit vérifier l'état de santé et l'âge du client avant d'investir ses avoirs dans le fonds diversifié. L'investissement dans un fonds d'actions doit faire l'objet d'une évaluation prudente, car le client pourrait avoir besoin d'accéder à son capital au cours des cinq prochaines années. Le vérificateur a contesté la pratique du Bureau consistant à émettre des hypothèses générales basées sur l'espérance de vie, au lieu d'évaluer l'état de santé de chaque client. Il a constaté qu'environ 50 % des 50 clients examinés étaient décédés dans les trois années suivant l'investissement de leurs avoirs.

Clients mineurs du comptable de la Cour supérieure de justice

Les clients ont généralement le droit d'accéder à leurs fonds lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. En conséquence, les lignes directrices financières pour les investissements quinquennaux stipulent que les biens d'un enfant mineur ne peuvent être investis dans le fonds diversifié que si l'enfant a 12 ans ou moins. Le vérificateur a constaté que le Bureau ne suivait pas toujours les lignes directrices en matière d'investissement en ce qui concerne l'âge de l'enfant, l'évaluation de son état de santé, et les consultations que le BTCP est censé tenir avec les parents ou tuteurs pour se renseigner sur la situation particulière de l'enfant.

Le BTCP a contacté le Bureau de l'avocat des enfants afin d'obtenir les renseignements pertinents. Le Bureau de l'avocat des enfants s'était toutefois demandé s'il ajoutait de la valeur au processus d'investissement, car il jouait un rôle limité et possédait peu de renseignements sur ses clients.

Pour que le BTCP puisse réduire au minimum le risque de pertes financières pour ses clients par suite des fluctuations du marché à court terme, le vérificateur lui a recommandé d'améliorer ses processus d'examen, de surveillance et d'approbation et de s'assurer que ses lignes directrices en matière d'investissement étaient respectées.

6. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au

Comité permanent des comptes publics de sa conformité aux critères établis du processus d'appel d'offres. Son rapport devrait :

- fournir l'assurance que le rendement net antérieur (sur une longue période) de tous les soumissionnaires sera soigneusement évalué à l'étape de l'appel d'offres;
- examiner les frais liés au projet;
- assurer la conformité au processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel préconisé dans les directives et lignes directrices du Conseil de gestion;
- établir un plan d'action correctif prévoyant notamment une nouvelle DP pour les contrats ouverts dans les cas où le rendement net est généralement inférieur au niveau de comparaison sur une longue période.

Le Bureau du Tuteur et curateur public devrait lancer une nouvelle DP pour le contrat des gestionnaires du fonds du marché monétaire et du fonds diversifié dont le rendement était généralement inférieur.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6.4. Investissement dans le fonds diversifié pour certains clients

La plupart des clients du Bureau ayant des fonds limités, leurs avoirs sont investis dans le fonds à revenu fixe plutôt que dans le fonds diversifié, afin de générer un revenu d'intérêts stable. Le fonds diversifié, quant à lui, est réservé aux clients qui possèdent des sommes importantes dont ils n'auront pas besoin pour les dépenses de la vie quotidienne pendant au moins cinq ans. Il s'agit d'un fonds à risque plus élevé qui doit faire l'objet d'un examen par un planificateur financier, en collaboration avec le chargé de cas et son chef d'équipe, avant qu'un investissement ne soit recommandé.

6.4.1. Processus d'examen et d'approbation en vue de la sélection des clients investisseurs

Le vérificateur a vérifié si seuls les clients admissibles étaient choisis pour investir dans le fonds diversifié. Il a passé en revue le processus de planification financière et conclu que, dans la majorité des cas, les plans financiers des clients trappés d'incapacité n'avaient pas été soumis à l'étude des chargés de cas.

et qu'elle aurait fini par être choisie³⁸. Le ministre a conclu que, sur le plan légal, il aurait pu être difficile d'imposer un certain rendement.

Le vérificateur voulait insister sur l'importance de tenir compte non seulement des frais mais aussi du rendement³⁹. Il a souligné durant les audiences que le candidat classé deuxième affichait un meilleur rendement, que ses investissements sur le marché monétaire rapportaient davantage et qu'il fallait se pencher sur le critère utilisé par le BTCP pour déterminer les frais à payer⁴⁰.

Évaluation du rendement des gestionnaires de fonds

Le Bureau prend actuellement les mesures suivantes :

- examen périodique du rendement des gestionnaires;
- réunions trimestrielles avec le comité consultatif sur les placements;
- réunions avec les gestionnaires et le consultant pour obtenir des conseils;
- examen du rendement et décision sur la nécessité de lancer une DP en vue de l'embauche d'un nouveau gestionnaire⁴¹.

Le Bureau décidera cette année s'il y a lieu de lancer une nouvelle DP⁴².

Recommandation du Comité

Le Comité reconnaît que des mesures ont été prises pour répondre aux préoccupations du vérificateur. Il conclut néanmoins qu'il faut obtenir des renseignements supplémentaires sur plusieurs points pour s'assurer que des solutions permanentes ont été mises en œuvre, comme le lancement d'appels d'offres ouverts et concurrentiels et la prise en compte du rendement professionnel antérieur dans l'évaluation des soumissions.

Le Comité a exprimé des préoccupations relatives à la décision du BTCP de demander aux soumissionnaires de présenter une nouvelle proposition après la clôture de la DP. Le Comité convient également avec le vérificateur que le Bureau ne devrait pas payer des frais plus élevés que ceux convenus par contrat. Comme il est indiqué plus haut, le BTCP a reconnu qu'il n'aurait pas dû rajuster les frais. De plus, le fait que la structure tarifaire en question a été proposée, acceptée puis modifiée par l'entreprise choisie soulève la question du traitement équitable des autres candidats.

jusqu'à échéance). Le gestionnaire est surveillé, et le rendement du Fonds d'obligations du BTCP dépasse généralement celui des autres types d'instruments à revenu fixe. Enfin, le Bureau convient de mettre en place des données repères et des indicateurs appropriés et de les mettre à jour à intervalles périodiques.

Audiences du Comité

Le Comité s'est concentré sur certains aspects des enjeux identifiés dans la gestion du Fonds à revenu fixe, à savoir la nature du processus d'appel d'offres et la décision du BTCP de permettre à une entreprise de corriger une erreur dans une proposition. Le ministre s'est engagé à surveiller de près l'actuel gestionnaire du Fonds d'obligations afin d'assurer la conformité aux politiques pertinentes³⁴.

Processus d'appel d'offres

Le vérificateur a conclu qu'à la lumière du rendement antérieur, le BTCP aurait peut-être dû songer à retenir les services du gestionnaire au rendement plus élevé. Selon le Bureau, la différence dans le rendement des dix dernières années était très faible. En outre, le conseiller en placements qui avait assisté au processus de sélection a indiqué que le Bureau devrait baser ses décisions sur d'autres critères, par exemple les frais qui, après le rajustement contractuel, restaient inférieurs à ceux demandés par les autres candidats.

Rajustement des frais contractuels

Le vérificateur a conclu que le BTCP n'aurait pas dû accepter de rajuster les frais demandés par l'entreprise choisie pour gérer certains comptes d'investissement³⁵. Le BTCP a expliqué que sa décision était basée sur les raisons suivantes :

[Traduction]

Nous avons accepté la modification parce que, même si le soumissionnaire avait fait une erreur dans sa proposition, les frais rajustés restaient inférieurs à ceux proposés par les autres candidats. Par ailleurs, comme la proposition originale était erronée, elle aurait pu ne pas avoir force exécutoire en droit. Les frais rajustés étaient considérés comme une solution raisonnable au moment où ils ont été acceptés³⁶.

Le Bureau a demandé au candidat de confirmer les frais très concurrentiels proposés, et c'est la raison pour laquelle il l'a choisi. Le Comité a noté que l'entreprise aurait eu l'occasion de présenter une nouvelle proposition mais qu'elle n'en a pas profité pour corriger l'erreur figurant dans la proposition originale.

Le ministre a endossé la responsabilité de ces événements et expliqué qu'on aurait pu faire mieux³⁷. Le BTCP a soutenu que la soumission restait la plus basse

proposés étaient moins élevés que ceux du gestionnaire en place, mais son rendement était inférieur. Le vérificateur a noté que, même après déduction des frais additionnels, le rendement du gestionnaire en place aurait été nettement plus élevé.

Le Bureau considérait les frais proposés comme le principal critère pour l'attribution du contrat. En fin de compte, l'entreprise choisie a obtenu des frais plus élevés après avoir indiqué qu'elle avait fait une erreur dans sa proposition. Le vérificateur a contesté cette décision, car le Bureau avait invité les deux candidats à présenter une nouvelle proposition avant la sélection. Ni l'un ni l'autre n'a modifié sa proposition originale et le contrat a été attribué au moins-disant.

6.3.3. Rendement après sélection (Fonds à revenu fixe)

Contrairement au fonds diversifié, plus modeste, les fonds à revenu fixe n'ont pas été conçus pour être gérés par deux gestionnaires à des fins de comparaison et de surveillance. L'entreprise de gestion de placements choisie pour le fonds du marché monétaire avait été évaluée selon une mesure de rendement inappropriée, car s'appliquant à des bons du Trésor pratiquement sans risque. En fait, à peu près la moitié des fonds ont été investis dans du papier financier à risque plus élevé. Malgré cela, le rendement n'était que légèrement plus élevé que celui des investissements sans risque, avant que les frais de gestion ne soient pris en compte. Enfin, le Bureau n'avait pas établi de données repères pour mesurer le rendement du fonds d'obligations, parce que les obligations devaient être détenues jusqu'à échéance. Le vérificateur a recommandé au Bureau d'établir des mesures d'investissement plus appropriées afin de pouvoir comparer le rendement réel du fonds par rapport aux données repères reconnues de l'industrie.

Pour que le Bureau améliore le rendement pour ses clients lorsqu'il choisit des gestionnaires de placements sur les marchés monétaires, le vérificateur lui a recommandé :

- d'avoir recours à un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert, par exemple en affichant, sur le système électronique d'appels d'offres publics, des demandes de propositions pour tous les contrats importants;
- d'évaluer les candidats d'après le rendement et les frais demandés.

Le vérificateur a ajouté que les frais payés par le Bureau ne devaient pas être plus élevés que ceux convenus au moment de l'attribution du contrat et qu'il devait établir des indicateurs appropriés afin de mesurer le rendement de ses gestionnaires de fonds par rapport aux données repères pertinentes.

Le Bureau a accepté de suivre un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert dans l'avenir, et il reconnaît que qu'il aurait dû refuser le rajustement des frais contractuels. Il a ajouté que les données repères utilisées pour le fonds du marché monétaire étaient des normes reconnues par l'industrie.

Le Bureau a indiqué qu'aucune donnée repère n'était en place pour le fonds d'obligations en raison de sa structure unique (les investissements sont détenus

6.3. Sélection des gestionnaires des fonds à revenu fixe (marché monétaire)

Les fonds à revenu fixe se composent principalement de deux fonds du marché monétaire et d'un fonds d'obligations. Les fonds du marché monétaire, qui comprennent des bons du Trésor et du papier de sociétés non financières, sont conçus pour préserver le capital original et générer des revenus. Le fonds d'obligations, quant à lui, a pour objet de générer un revenu élevé stable tout en préservant le capital original.

6.3.1. Processus d'appel d'offres

La directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition des biens et services impose des exigences spécifiques en matière de concurrence. Elle stipule notamment que les services dont la valeur estimative totale dépasse 100 000 \$ doivent être acquis par appel d'offres ouvert. Toute exception à cette règle doit être justifiée, étayée par des documents appropriés et approuvée à l'avance par l'administrateur général ou son représentant.

Le Bureau a suivi le processus d'appel d'offres ouvert pour le fonds diversifié d'un peu plus de 100 millions de dollars, mais pas pour le fonds à revenu fixe de 800 millions de dollars, dont les contrats de gestion étaient évalués à plus de 500 000 \$ sur trois ans. Le processus suivi présentait plusieurs problèmes :

- la DP n'a été envoyée qu'à quatre gestionnaires administrant déjà le fonds diversifié et le fonds à revenu fixe;
- rien n'indiquait que la DP avait été approuvée au préalable par le sous-procureur général et aucun document ne justifiait l'absence d'appel d'offres ouvert, comme l'exige le Conseil de gestion du gouvernement.

Le Bureau a indiqué qu'il n'avait pas jugé nécessaire d'ouvrir la concurrence à d'autres candidats parce que les gestionnaires en place avaient été engagés dans le cadre d'un appel d'offres formel, qu'ils obtenaient des résultats satisfaisants et qu'ils connaissaient déjà le mandat et les objectifs du Bureau en matière d'investissements.

6.3.2. Sélection du gestionnaire du fonds du marché monétaire

Dans le cadre d'un processus de DP, le Bureau a choisi le candidat qui gèrerait déjà le fonds diversifié pour gérer également le fonds du marché monétaire. Le Bureau a expliqué qu'il avait basé sa décision sur les raisons suivantes :

- les trois gestionnaires potentiels affichaient le même rendement sur une base annualisée de cinq ans;
- la sélection se fondait principalement sur les frais de gestion, car les différences de rendement n'étaient pas significatives.

Le vérificateur a toutefois constaté que le candidat retenu affichait le plus faible rendement annualisé pour sept des dix années précédentes. Les frais qu'il avait

rendement et donc de la gestion²⁵. Les rapports trimestriels des entreprises de gestion sont évalués par un conseiller du BTCP, puis examinés par le BTCP²⁶. Le conseiller a pour responsabilité de comparer le rendement aux données repères établies. Si le rendement est inférieur aux données repères, le BTCP pourrait envisager un changement de gestionnaires²⁷.

Le BTCP a noté que les entreprises envisagées affichaient toutes un bon rendement, mais que certaines se débrouillaient mieux que d'autres. Leurs résultats démontrent ce qui suit :

- l'entreprise choisie se classait parmi les premiers selon certains critères et affichait un bon rendement par rapport à d'autres membres de l'industrie (une évaluation indépendante des gestionnaires de fonds la classait dans le peloton de tête)²⁸;
- le BTCP reconnaissait que, sur une base annualisée sur les dix dernières années, le gestionnaire de fonds classé premier n'avait pas affiché un rendement aussi élevé que certains autres candidats²⁹.

Le BTCP a observé que le marché connaissait des difficultés depuis 2000 et que le gestionnaire classé deuxième avait obtenu de meilleurs résultats grâce à son style plus prudent³⁰. Le Bureau a promis que, dans l'avenir, il jeterait un regard critique sur le rendement antérieur dans le cadre de la sélection des gestionnaires de placements³¹. Des membres de son comité consultatif en matière de placements continueront de l'assister dans la sélection et l'évaluation continue de ses gestionnaires de placements.

Recommandation du Comité

Le Comité est heureux de voir que le BTCP s'est engagé à faire une évaluation plus critique du rendement antérieur dans le cadre de la sélection des gestionnaires de placements³². Il note également que le Bureau procédera à des examens périodiques en vue de la mise à jour des données repères et qu'il envisagera d'autres données repères pour ce qu'il décrit comme étant la nature unique de son application³³.

Le Comité recommande donc :

5. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics de son évaluation trimestrielle du rendement en matière de placements et présente des rapports publics sur son rendement par rapport aux données repères de l'industrie.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

aux critères en matière de rendement global annualisé au cours des huit années précédant sa sélection.

L'examen, par le vérificateur, du rendement relatif des deux gestionnaires choisis montrait que le candidat classé deuxième affichait un rendement supérieur à celui classé premier. Le vérificateur a conclu que le processus de présélection était suspect. En effet, bien que le Bureau ait inclus le rendement antérieur parmi les critères de sélection clés, il n'a pas indiqué clairement que le candidat de premier choix affichait généralement un rendement inférieur.

6.2.2. Rendement après sélection

Les deux gestionnaires choisis répondaient aux critères de rendement établis par le Bureau; cependant, sur une période de 3,5 ans, le gestionnaire qui avait enregistré un rendement inférieur dans le passé avait rapporté 10 millions de dollars de moins que son collègue.

Le vérificateur a recommandé au Bureau de faire une évaluation critique des gestionnaires potentiels en fonction du rendement de leurs investissements et de s'assurer que son processus de sélection élimine les candidats dont le rendement est généralement inférieur.

Dans sa réponse de 2004, le BTCP expliquait que les deux gestionnaires choisis avaient des styles d'investissement différents, de sorte qu'on pouvait s'attendre à ce que l'un obtienne de meilleurs résultats que l'autre selon la conjoncture du marché. Il avait choisi des gestionnaires de styles différents afin d'assurer une approche équilibrée face à des marchés imprévisibles. Le Bureau s'est en fin de compte engagé à mettre davantage l'accent sur le rendement antérieur des conseillers en placements.

Audiences du Comité

Stratégie de sélection des gestionnaires des fonds

Le Comité a cherché à déterminer dans quelle mesure la sélection des gestionnaires tient compte du rendement antérieur²². Le BTCP a indiqué que le rendement antérieur n'était qu'un des facteurs pris en compte dans l'évaluation et qu'il y avait d'autres critères importants dans la sélection d'un gestionnaire de fonds, par exemple, la philosophie en matière d'investissement, le style de gestion, la planification de la relève, le service à la clientèle, la réputation de l'entreprise et le contrôle des risques²³. Il a fait remarquer que les entreprises choisies avaient différents styles d'investissement en réponse à différentes conditions du marché²⁴.

Fonction de surveillance du BTCP

Le Comité a posé plusieurs questions liées aux observations du vérificateur selon lesquelles le premier choix affichait le rendement annualisé le plus faible de tous les candidats présélectionnés et que son rendement était généralement inférieur aux données repères pour le marché boursier international. Le BTCP a répondu que chaque fonds avait ses propres données repères aux fins de la surveillance du

Un deuxième point d'intérêt était l'inscription auprès de la CVMQ. Il a été expliqué que cette inscription n'était obligatoire que si l'entreprise donnait des conseils sur l'opportunité d'acheter ou de vendre une valeur donnée. Ce n'était pas le cas du BTCP¹⁹. Au contraire, des conseils généraux sont fournis sur le marché des valeurs mobilières et son rendement global, selon les points repères établis²⁰.

Recommandation du Comité

Le Comité a conclu qu'une évaluation aiderait à clarifier les rôles des conseillers en placements de l'extérieur²¹.

Le Comité recommande donc :

4. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des résultats de sa récente demande de propositions à l'intention des conseillers en placements.
- Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6.2. Sélection et rendement après sélection des gestionnaires du fonds diversifié

En 2000, le Bureau a affiché une DP en vue de la sélection d'entreprises de gestion de placements pour le fonds diversifié. Il a utilisé des données repères sur le rendement global pour évaluer les candidats et des scores numériques pour le classement et la sélection. Des propositions ont été reçues de 15 entreprises, dont cinq ont été présélectionnées et interviewées. Les deux gestionnaires de placements choisis pour gérer le fonds diversifié ont reçu chacun plus de 50 millions de dollars à investir.

6.2.1. Processus de sélection

Le vérificateur a remarqué que le candidat classé deuxième respectait les critères de rendement établis par le Bureau, alors que le candidat classé premier ne les respectait pas et qu'il affichait même le rendement annuel le plus faible de tous les candidats présélectionnés. La direction a répondu que le rendement était important, mais qu'il y avait d'autres facteurs à prendre en considération. Elle a ajouté qu'elle avait fait une présélection des 15 candidats afin d'éliminer ceux dont le rendement laissait habituellement à désirer. Le rendement n'était donc plus un facteur important dans le classement des candidats présélectionnés. Le vérificateur a noté que le premier choix avait été présélectionné malgré un rendement annuel inférieur à celui de tous les autres candidats présélectionnés et le fait qu'il s'était classé 13^e sur 15. Dans l'ensemble, il n'avait pas répondu

processus d'appel d'offres ouvert et équitable et à éviter qu'un fournisseur détienne un monopole dans un domaine particulier.

Le plus récent contrat a été attribué à la suite d'une demande de propositions (DP) affichée sur MERX, un système électronique d'appel d'offres. Le Bureau n'a reçu que deux soumissions en plus de celle de l'entreprise en place, et le total des scores attribués à ces deux concurrents était inférieur à la note obtenue par l'entreprise en place. Le vérificateur a exprimé plusieurs préoccupations relatives au processus suivi :

- les fournisseurs potentiels avaient peu de temps pour préparer une proposition et présenter une soumission, et l'entreprise en place était avantagée par sa connaissance de longue date du Bureau;
- l'entreprise de conseils en placements s'était inscrite à ce titre auprès de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario avant 1998, mais son inscription était venue à expiration en 1998.

Le vérificateur a souligné que les entreprises offrant des services de conseils en placements au Canada étaient généralement inscrites à ce titre auprès de la commission des valeurs mobilières de la province desservie, et que le Bureau risquait de se retrouver dans une situation de dépendance continue en raison de sa relation de longue date avec une entreprise donnée.

Pour que le Bureau puisse optimiser ses ressources et éviter une dépendance continue à l'égard d'un fournisseur particulier, le vérificateur lui a recommandé d'établir des mécanismes qui lui permettraient d'attirer un plus grand nombre de fournisseurs potentiels de services de conseils en placements.

Le Bureau a reconnu que la DP avait été affichée sur MERX pendant 14 jours, alors que le Conseil de gestion exige une période d'affichage de 15 jours. Le BTCF s'est engagé à respecter la politique du Conseil dans l'avenir et à envisager des façons d'attirer d'autres fournisseurs potentiels.

Audiences du Comité

Processus de sélection du conseiller en placements

Le conseiller en placements est chargé d'examiner les rapports trimestriels envoyés au BTCF par les gestionnaires de ses fonds de placement. Il prépare ensuite un rapport analysant leur performance en fonction des points repères établis et compte tenu d'autres facteurs tels que le rendement global de l'économie¹⁵.

L'entreprise de conseils en placements exerce ses activités aux termes d'un contrat avec date d'expiration. Son mandat est de trois ans avec deux options de renouvellement d'un an chacune. Il ne s'agit donc pas d'un contrat ouvert¹⁶. Le contrat en vigueur était censé venir à expiration durant les audiences et il devait donc avoir été prorogé¹⁷. Le Bureau a affiché une DP sur MERX, et il était en train d'examiner les réponses reçues¹⁸.

Recommandation du Comité

Le Comité reconnaît que le BTCP a pris des mesures pour assurer le suivi de tous les dossiers, notamment par la notification des informations pertinentes aux personnes ayant atteint l'âge de la majorité. Au moment des audiences, le partage de l'information entre le ministère de la Santé et le BTCP n'avait pas encore été formalisé en attendant que le ministère de la Santé obtienne les pouvoirs de réglementation nécessaires à cette fin¹⁴.

Le Comité recommande donc :

3. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des dispositions prises avec le ministère de la Santé pour que le Tuteur et curateur public puisse accéder aux renseignements détenus par ce ministère qui l'aideront à trouver les héritiers.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6. INVESTISSEMENT DES BIENS EN FIDUCIE

À titre de fiduciaire, le Bureau gère et investit des biens en fiducie d'une valeur approximative de 1 milliard de dollars. Son objectif est d'obtenir un taux de rendement raisonnable tout en préservant le principal et les investissements originaux.

Le Bureau investit les biens en fiducie conformément à la *Loi sur l'administration fiduciaire* et à la *Loi sur les fiduciaires*, principalement dans des valeurs à revenu fixe. Les modifications apportées à la *Loi sur les fiduciaires* stipulent que le fiduciaire doit appliquer les normes d'un « investisseur prudent », qu'il peut investir dans tous les types de biens (y compris les actions), et qu'il doit diversifier ses placements. Le Bureau fait appel à des entreprises de gestion de placements pour administrer ses investissements dans un fonds diversifié et un fonds à revenu fixe.

6.1. Engagement d'une entreprise de conseils en placements

Depuis 1992, le Bureau fait appel à la même entreprise de conseils en placements pour qu'elle continue de lui donner des conseils généraux sur l'investissement des fonds, y compris des recommandations sur la composition des actifs, les politiques en matière de placements et les stratégies. L'entreprise aide également le Bureau à évaluer et à choisir les gestionnaires responsables de l'investissement de ses fonds. La directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation explique comment choisir les fournisseurs de manière à assurer un

Que le nom des clients décédés du BTCP soit publié sur son site Web ou dans les journaux communautaires locaux afin d'aviser les membres de leur famille et autres bénéficiaires potentiels.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

5. COMPTABLE DE LA COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE

Le comptable de la Cour supérieure de justice est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées ou déposées à la Cour; à ce titre, il fait office de gardien et d'investisseur des fonds des clients. Ces fonds sont reçus et déboursés conformément aux jugements et ordonnances rendus par la Cour. Le Bureau administre les sommes d'argent versées à la Cour pour le bénéfice d'enfants mineurs jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité (18 ans) ou au moment spécifié par la Cour. En novembre 2003, le comptable administrait des actifs d'environ 501 millions de dollars provenant de 25 500 comptes de mineurs et 12 500 comptes de plaideurs.

En 2000, le Bureau a lancé un projet spécial pour éliminer son arriéré, dans le cadre duquel il a distribué environ 85 % des biens désignés en souffrance dans la vérification de 1999. En mars 2004, il restait encore 4,6 millions de dollars à distribuer à plus de 600 anciens enfants mineurs. Les notifications initiales envoyées depuis 2000 pour informer les enfants mineurs de leurs droits étaient généralement expédiées en temps opportun. Cependant, l'envoi des avis n'était pas suivi par des efforts de recherche pour trouver les enfants mineurs dont l'adresse était inconnue.

Pour que les bénéficiaires reçoivent les fonds au moment où ils y ont droit, le vérificateur a recommandé au Bureau de prendre des mesures de suivi plus rigoureuses et plus expéditives afin de trouver les bénéficiaires et de distribuer les fonds qui leur sont destinés.

Audiences du Comité

Sources d'information

Plusieurs facteurs ont contribué à l'arriéré; il n'était pas nécessaire, par exemple, de verser beaucoup d'information au dossier au moment du paiement original.¹¹ Ce manque d'information et l'âge de certains dossiers aggravaient les problèmes dans la recherche de certaines personnes. En outre, quand le Bureau assumait la fonction de comptable, il n'avait pas pour pratique de chercher les anciens enfants mineurs ayant atteint l'âge de la majorité qui auraient eu droit à leurs biens.¹² Le BTCP fait appel à d'autres sources gouvernementales telles que le ministère des Transports et, en dernier recours, le ministère de la Santé pour obtenir les informations manquantes.¹³

retrouver les héritiers en temps opportun. Cependant, dans un certain nombre de cas, les lettres de suivi avisant les héritiers de leurs droits n'avaient pas encore été envoyées plus de deux ans après que le Bureau les ait retrouvés. Le Bureau a attribué ce retard en partie au roulement du personnel.

Une fois qu'on a retrouvé les héritiers et que la preuve de leur qualité d'héritiers a été établie, le dossier successoral est classé comme provisoirement clos jusqu'à la distribution des biens. Il n'est clos qu'après distribution de tous les biens. Le vérificateur a constaté une augmentation du nombre de dossiers clos et des sommes distribuées depuis la vérification de 1999. Cependant, même si le Bureau maintient son rythme actuel, il lui faudra plusieurs années pour régler la majorité des dossiers en souffrance. Le Bureau a fait remarquer que certaines restrictions externes échappant à son contrôle limitaient le taux de traitement.

Pour que le Bureau puisse s'acquitter comme il se doit de ses fonctions à titre de fiduciaire des successions, le vérificateur lui a recommandé de faire de plus grands efforts pour retrouver les héritiers et distribuer les biens en temps opportun.

Audiences du Comité

Le Bureau compte actuellement 1 700 dossiers en souffrance, dont 400 sont antérieurs à 1996. La valeur des actifs associés à ces 1 700 dossiers est d'environ 70 millions de dollars. En moyenne depuis 1999, 240 dossiers ont été ouverts et 300 ont été fermés chaque année. Bien que le Bureau ait fait un effort spécial pour régler les vieux dossiers, le Comité a conclu qu'il devait prendre des mesures plus vigoureuses à cet égard¹⁰.

Une autre façon de faciliter le règlement des dossiers en souffrance serait de publier le nom des clients décédés sur le site Web du Bureau et dans les journaux pour que les membres de la famille ou d'autres bénéficiaires potentiels contactent le Bureau.

Recommandation du Comité

Le Comité a noté que le nombre de dossiers en souffrance restait élevé et conclu que le Bureau devait y prêter une attention immédiate.

Le Comité recommande donc :

2. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics de son succès dans la recherche des héritiers, particulièrement en ce qui concerne les quelque 400 dossiers antérieurs à 1996. Le Bureau devrait s'engager à régler tous les dossiers antérieurs à 1996 d'ici le 31 décembre 2006. Le rapport du BTCP devrait indiquer quand cette initiative sera prise, faire le point sur tous les dossiers en souffrance et préciser la date à laquelle le BTCP prévoit que tous les autres dossiers seront à jour.

clients sous tutelle, qui en est au point où tout le travail de base a été fait et où il faut maintenant détailler les exigences opérationnelles. En préparation pour cette étape, il faut mapper et restituer les processus opérationnels afin de maximiser l'efficacité au bout du compte. Le BTCP a retenu les services d'une société d'experts-conseils possédant des connaissances spécialisées dans ce domaine pour qu'elle l'aide à mener à bien ce processus, qui avance bien. Cette étape devrait être terminée d'ici la fin de l'année; le BTCP pourra alors entreprendre la nouvelle conception informatique de cette composante, puis procéder à des essais auprès des utilisateurs.

Recommandation du Comité

Le Comité est heureux de voir que le ministère a pris des mesures pour implanter un système plus efficace et plus convivial et pour améliorer le service à la clientèle dans le cadre de la fonction de gestion des biens des clients sous tutelle. Le Comité recommande donc :

1. Que le Bureau du Tuteur et curateur public rende compte au Comité permanent des comptes publics des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Projet de transfert des applications de gestion.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à la greffière du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS

Le Bureau administre la succession des particuliers qui décèdent en Ontario sans testament et sans proche parent connu (à condition que la valeur de la succession soit d'au moins 5 000 \$). En retour, il reçoit un pourcentage des actifs. En vertu de la *Loi sur les biens en déshérence*, lorsque aucun héritier n'est retrouvé, les biens de la succession doivent être versés à la province dix ans après le décès. En décembre 2003, le Bureau administrerait 1 785 dossiers de succession ouverts correspondant à des actifs d'environ 87 millions de dollars.

4.1. Recherche des héritiers

Après que le vérificateur eut souligné dans son rapport de 1999 le peu d'efforts déployés pour retrouver en temps opportun les héritiers des successions, le Bureau a pris des mesures pour examiner 547 dossiers dont les actifs étaient évalués à plus de 10 000 \$. Le vérificateur a noté que le Bureau avait amélioré sa capacité à

planification financière. Des services de soutien professionnel sont également assurés par des avocats, des comptables et des enquêteurs.

Le programme de tutelle sert quelque 9 000 clients dont les actifs ont une valeur d'environ 380 millions de dollars. La majorité de ces clients reçoivent des prestations d'aide sociale ou habitent en établissement, et environ 44 % vivent dans la collectivité². Les grandes responsabilités du BTCP comprennent la gestion financière, la gestion des actifs et la prise de décisions au nom d'autrui en ce qui concerne les soins médicaux, l'admission dans des établissements de soins de longue durée, les litiges et les affaires personnelles³. Les statistiques actuelles relatives à la charge de travail se présentent comme suit⁴ :

- 7 000 demandes de revenu et de prestations;
- paiement d'un million de factures;
- recherche, protection ou gestion d'actifs et surveillance de 10 000 déclarations de revenus;
- 2 000 actions en justice intentées au nom des clients;
- nombre croissant de visites à domicile (de 4 500 en 1999 à 6 900 en 2004).

Le Bureau essaie de trouver des membres de la famille ou d'autres parties disposés à faire fonction de tuteurs privés⁵. Ce sont souvent les cas les plus complexes et les plus difficiles à gérer qui tombent sous la responsabilité du BTCP⁶. La réalité, selon le ministère, c'est que le Bureau doit traiter un plus grand nombre de cas et servir des clients dont les problèmes sont de plus en plus complexes, ce qui alourdit les pressions auxquelles il fait face⁷.

Le BTCP a investi des ressources additionnelles dans l'amélioration de l'efficacité, de la gestion et de la surveillance de ses secteurs d'activités. En plus d'accroître ses effectifs, il a mis en place un nouveau système capable d'indiquer l'état d'avancement d'un dossier donné et d'assurer le suivi des comptes. Ce système de suivi informatisé permet d'assurer l'enregistrement annuel de chaque dossier et de traiter 12 000 demandes de prestations et de redistribution du revenu.

Projet de transfert des applications de gestion

Le Projet de transfert des applications de gestion est un vaste programme de remplacement de technologie de l'information qui permettra d'implanter un système plus efficace et plus convivial et d'améliorer le service à la clientèle⁸. Après les audiences, le BTCP a fourni les renseignements supplémentaires suivants sur la mise en œuvre du projet :

[Traduction]

Le Projet de transfert des applications de gestion du BTCP est en cours et a déjà été mis en œuvre dans certains secteurs, dont le service des enquêtes et le comptable de la Cour supérieure de justice. La plus importante composante du projet est la fonction de gestion des biens des

l'enregistrement avait été révoqué par l'Agence du revenu du Canada, pour veiller à ce que leurs biens soient distribués aux bénéficiaires ou transférés aux organismes successeurs de manière à en prévenir l'abus ou le détournement.

Conclusion du Comité

Compte tenu des constatations du *Rapport annuel 2004* du vérificateur et des audiences tenues en 2005, le Comité est arrivé à la conclusion générale que le BTCP devait démontrer un plus grand niveau de responsabilité, par exemple en présentant des rapports périodiques et en assurant un suivi en temps opportun.

Le Comité reconnaît que le Bureau a fait des progrès depuis le *Rapport annuel 1999* du vérificateur, mais qu'il doit se pencher sur les problèmes de fonctionnement et de prestation des services signalés en 2004 afin de régler des préoccupations de longue date, par exemple en assurant un suivi proactif des vieux dossiers, en établissant un protocole de présentation de rapports sur les comptes des clients, et en se conformant aux directives du Conseil de gestion en matière d'approvisionnement. La hiérarchie des responsabilités doit être clairement établie.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

3. SERVICES AUX PERSONNES FRAPPÉES D'INCAPACITÉ

À quelques exceptions près, la quasi-totalité des 9 000 clients frappés d'incapacité sont des cas de tutelle relative aux biens. Le Bureau a pour responsabilités de s'assurer que les clients reçoivent tous les revenus et prestations auxquels ils ont droit et de les aider à gérer leurs finances. Il fournit des services de gestion immobilière aux clients possédant des biens immobiliers ou d'autres biens substantiels; il doit notamment lister et comptabiliser tous les actifs, en plus de prévoir l'entretien périodique des immeubles et la cession des actifs au moment opportun.

Le vérificateur a conclu que, dans les cas de tutelle et mis à part l'investissement des biens en fiducie, le Bureau avait amélioré ses services. Par exemple, le Bureau avait obtenu l'autorisation de fournir des services de tutelle à ses clients en temps opportun, il atteignait généralement les objectifs de rendement établis (p. ex. pour l'inspection, la protection et la vente des biens), et il conduisait les procédures de clôture en cas de décès de manière appropriée et en temps opportun.

Audiences du Comité

Effectifs et charge de travail

Le BTCP compte quelque 330 employés, répartis entre six lieux de travail, qui assurent la prestation de 14 programmes dotés d'un budget de 30,4 millions de dollars¹. Les représentants des clients ayant des responsabilités de tutelle ont une charge de travail moyenne d'environ 140 clients, et ils sont regroupés en équipes multidisciplinaires dans les secteurs des soins de santé, du travail social et de la

actifs d'une valeur approximative de 1 milliard de dollars pour le compte de ses clients.

2. OBJECTIFS ET CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION

- Les objectifs du vérificateur étaient de déterminer si le Bureau avait instauré des procédures et systèmes satisfaisants pour :
- remplir ses mandats clés, notamment en protégeant les droits et intérêts de ses clients frappés d'incapacité mentale, en administrant la succession de personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proche parent connu, et en protégeant l'intérêt du public dans les œuvres de bienfaisance;
 - s'assurer que la prestation de ses services et programmes respectait les principes d'économie et d'efficacité.

La vérification était terminée pour l'essentiel en mars 2004.

2.1. Conclusions globales de la vérification

- Le vérificateur a conclu en 2004 que le Bureau avait apporté plusieurs améliorations opérationnelles clés en réponse à la vérification de 1999, mais qu'il restait encore des points à améliorer :
- Administration des successions – un arriéré considérable dans la recherche des héritiers.
 - Repérage des enfants mineurs ayant droit aux biens détenus – un manque de suivi dans la recherche des enfants mineurs qui ont atteint l'âge de la majorité en vue du transfert des biens détenus pour leur compte conformément aux ordonnances et aux jugements des tribunaux.
 - Gestion des biens – plusieurs problèmes liés à la gestion des biens confiés au Bureau pour investissement :

- la sélection d'un gestionnaire de fonds dont le rendement avait été invariablement inférieur à celui de la plupart des autres candidats et aux points de repère du marché pour les dix années précédant sa sélection;
- le paiement de frais de gestion plus élevés que ceux demandés dans la proposition retenue;
- une évaluation inadéquate de l'âge et de l'état de santé des clients frappés d'incapacité avant l'investissement de leurs fonds dans des valeurs mobilières à risque plus élevé;
- le manque d'attention accordée à la diversification des portefeuilles d'investissement des clients, qui a entraîné des pertes importantes pour certains clients.

Le Bureau avait instauré des procédures adéquates pour l'examen des demandes de constitution en sociétés de bienfaisance et le traitement des plaintes. Il n'avait toutefois pas assuré un suivi adéquat des œuvres de bienfaisance dont

PRÉAMBULE

Le 12 mai 2005, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur la Section 3.01 du *Rapport annuel 2004* du vérificateur général¹, qui porte sur le Bureau du Tuteur et curateur public. Le Comité a souscrit aux conclusions et recommandations du vérificateur général.

Le Comité permanent des comptes publics voudrait remercier le sous-procureur général, du ministère du Procureur général, et son personnel pour leur présence à ces audiences. Il tient également à remercier le Bureau du vérificateur général (le vérificateur), la greffière du Comité et le chercheur de la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario pour leur assistance lors des audiences et des délibérations subséquentes.

Chaque section du présent rapport contient une introduction *directement* basée sur le rapport du vérificateur, un aperçu des audiences et des recommandations. La liste des recommandations du Comité est reproduite dans la dernière section du rapport.

Réponse au Rapport du Comité

Le Comité demande que le Bureau du Tuteur et curateur public transmette à la greffière du Comité une réponse complète au présent rapport dans les *120 jours* suivant son dépôt auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario. Dans le présent rapport, le Comité a conclu que certaines recommandations demandaient une réponse dans un délai de *30 jours*.

1. CONTEXTE

Le Bureau du Tuteur et curateur public (ci-après dénommé le BTCP ou le Bureau), qui exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le Tuteur et curateur public* et d'autres lois provinciales, a notamment pour responsabilités d'agir comme tuteur aux biens et/ou à la personne pour le compte de personnes frappées d'incapacité mentale et d'administrer la succession des personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proches connus. Le comptable de la Cour supérieure de justice, qui fait partie du Bureau, est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées, ou déposées, à la Cour et administre les sommes d'argent versées à la Cour pour le bénéfice d'enfants mineurs jusqu'à ce que ceux-ci atteignent l'âge de la majorité.

Le Bureau impose des droits pour les services fournis aux clients frappés d'incapacité et pour l'administration des successions. Le total des droits perçus au titre des services au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2004 s'élevait à quelque 16,5 millions de dollars. Le Bureau était chargé d'investir et de gérer des

¹ Le vérificateur général portait auparavant le titre de vérificateur provincial.

1	PRÉAMBULE	1
1	Réponse au Rapport du Comité	1
1	1. CONTEXTE	1
2	2. OBJECTIFS ET CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION	2
2	2.1. Conclusions globales de la vérification	2
3	CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION	3
3	3. SERVICES AUX PERSONNES FRAPPÉES D'INCAPACITÉ	3
3	Effectifs et charge de travail	3
5	4. ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS	5
5	4.1. Recherche des héritiers	5
7	5. COMPTABLE DE LA COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE	7
7	Sources d'information	7
8	6. INVESTISSEMENT DES BIENS EN FIDUCIE	8
8	6.1. Engagement d'une entreprise de conseils en placements	8
9	Processus de sélection du conseiller en placements	9
10	6.2. Sélection et rendement après sélection	10
10	des gestionnaires du fonds diversifié	10
10	6.2.1. Processus de sélection	10
11	6.2.2. Rendement après sélection	11
11	Stratégie de sélection des gestionnaires des fonds	11
13	6.3. Sélection des gestionnaires des fonds	13
13	à revenu fixe (marché monétaire)	13
13	6.3.1. Processus d'appel d'offres	13
13	6.3.2. Sélection du gestionnaire du fonds du marché monétaire	13
14	6.3.3. Rendement après sélection (Fonds à revenu fixe)	14
15	Processus d'appel d'offres	15
15	Rajustement des frais contractuels	15
17	6.4. Investissement dans le fonds diversifié pour certains clients	17
17	6.4.1. Processus d'examen et d'approbation	17
18	en vue de la sélection des clients investisseurs	18
18	6.4.2. Pertinence d'investir dans le fonds diversifié	18
19	6.4.3. Répartition des actifs	19
20	Stratégies d'investissement et gestion des cas	20
20	Amélioration de la prestation des services	20
23	7. PROGRAMME DES BIENS AUX FINS DE BIENFAISANCE	23
24	Révocation du statut d'œuvre de bienfaisance	24
25	8. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	25
29	REMARQUES	29

Table des matières

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2^e SESSION, 38^e LÉGISLATURE

NORMAN STERLING
Président

JULIA MUNRO
Vice-présidente

LAUREL BROTEN	JIM FLAHERTY	SHELLEY MARTEL	BILL MAURO
RICHARD PATTEN	LIZ SANDALS	DAVID ZIMMER	

Susan Sourial
Greffière du comité
Ray McLellan
Rechercheur

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario

L'honorable Michael A. Brown,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie
à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Décembre 2005

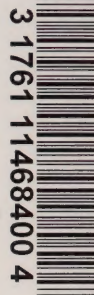
Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Bureau du tuteur et curateur public (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004,
section 3.01)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Office of the Public Guardian and Trustee (Section 3.01,
2004 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-9416-4

1. Ontario. Bureau du tuteur et curateur public—Vérification comptable. 2. Curateurs
publics—Ontario. 3. Tutelle et curatelle—Ontario. I. Titre. II. Titre: Office of the Public
Guardian and Trustee (Section 3.01, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)

KEO230 O56 2005 353.474 C2005-964018-9F



2^e session, 38^e législature
54 Elizabeth II

BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC
(Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.01)

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario